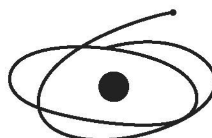
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXVIII nº 109-110 1985



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*



Ano XXVIII nº 109-110 Janeiro-Junho 1985

ARTIGOS

DOCUMENTOS:

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

PREFÁCIO

Ao publicar este vol. 109-110 da REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, correspondendo ao 1º Semestre de 1985, o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais tem a satisfação de anunciar a volta à periodicidade de dois volumes por ano que havia sido interrompida, há alguns anos, por motivos superiores à nossa vontade.

Como sempre, o vol. 109-110 contém artigos e documentos de interesse *para a política internacional do Brasil, tanto de autores nacionais como estran*geiros.

Adotamos a prática de divulgar os artigos de autores de língua espanhola no original, atendendo à necessidade de uma ampla divulgação da REVISTA nos demais países da América Latina, do Caribe e na Espanha.

Na seção de "DOCUMENTOS" divulgamos, entre outros, a exposição do falecido presidente Tancredo Neves na Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados e os debates que se seguiram e que constituem uma importante fonte para identificação de orientações da política externa da Nova República.

Uma versão em inglês do Sumário é distribuída juntamente com os exem*plares da Revista enviados para o estrangeiro.*

O Diretor

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

YEAR XXVIII **1985** 109–110

SUMMARY

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXVIII **1985** 109-110

SUMÁRIO

DOCUMENTOS

1. O DIREITO DO MAR E OS INTERESSES DO BRASIL

Mucio Piragibe Ribeiro de Bakker*

1. Introdução

O novo Direito do Mar, resultante da Convenção aprovada pela III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, estabelece a estrutura de nova ordem jurídica internacional para o uso do mar, consentânea com a atual conjuntura política, estratégica, econômica, social e tecnológica do mundo contemporâneo.

Em sua lenta elaboração, foram tratados e debatidos todos os grandes problemas com os quais se defronta a Comunidade Internacional contemporânea: desde os relacionados com as necessidades básicas, como alimentos, matérias-primas e energia, até os que dizem respeito à corrida armamentista, incluindo ciência e tecnologia, comunicações, informática, comércio, gerência de recursos, pesquisa científica, política de transportes e proteção do meio ambiente marinho.

Foram mais de 8 anos e mais de 11 Sessões de difíceis negociações, até a Sessão Final, que teve lugar na Baía de Montego, Jamaica, de 6 a 10 de dezembro de 1982, e que coroou todo um processo de trabalho, no qual a Comunidade das Nações conduziu, com raro brilhantismo, as discussões e debates sobre uma lista de temas dos mais variados e controversos. O resultado final, isto é, a Convenção representa, assim, a solução de equilíbrio, a resultante de várias tendências que foram levadas à Conferência, envolvendo os vários conceitos que foram surgindo, em face das novas dimensões sobre o uso do mar que, desde o final do século passado, já podiam ser vislumbradas. Ela constitui, ainda, o marco inicial para a exploração dos oceanos, do seu solo e subsolo, dentro da ordem jurídica internacional, inclusive das áreas marítimas fora das jurisdições dos Estados, já consideradas patrimônio comum da humanidade.

O presente trabalho tem um duplo propósito: o primeiro, dar uma idéia, ainda que muito sucinta, da evolução do Direito do Mar, desde os primórdios da civilização até os dias atuais, que culminaram com a nova Convenção aprovada, ressaltando seus aspectos

* Vice-Almirante, ex-Secretário Executivo da Comissão Interministerial de Recursos do Mar (CIRM) e ex-Diretor da Escola de Guerra Naval.

mais importantes e significativos; o segundo, chamar a atenção do Brasil para a necessidade inadiável de ocupar a área marítima que lhe foi destinada pela Convenção, cujas dimensões atingem mais de 4 milhões de quilômetros quadrados, no sentido de habilitá-lo à explotação dos recursos do mar, em especial daqueles que compõem as três necessidades básicas de qualquer Estado: alimentos, matérias-primas e energia.

No mundo de hoje, em que o oceano constitui a última fronteira a ser explorada e para onde convergem todos os grandes interesses internacionais, a recente Lei do Mar representa, em síntese, a nova ordem jurídica que possibilitará, provavelmente, a ocupação do mundo oceânico de maneira mais racional e mais humana, sem a divisão entre ricos e pobres, entre fracos e fortes, a qual certamente levaria o mundo à desintegração pela fome e pela violência.

2. Histórico

O mar, em todas as épocas, sempre teve decisiva influência sobre os povos, constituindo-se em fator de capital importância para a sua sobrevivência e desenvolvimento.

Todos os povos que exerceram o poder, além de seus próprios territórios, usaram o mar e o dominaram sucessivamente, através dos séculoa, para poderem influir sobre a vida de outros povos, de acordo com seus interesses. Fenícios, gregos, cartagineses, romanos e, mais tarde, genoveses, venezianos, portugueses, espanhóis, holandeses, franceses e ingleses, principalmente, progrediram e engrandeceram suas respectivas nações, enquando foram capazes de utilizar o mar como instrumento indispensável à sua economia, ao seu desenvolvimento e à sua segurança.

O Direito do Mar, conjunto de regras jurídicas que disciplinam o seu uso, foi sendo então consolidado, através dos séculos, sempre com o propósito de conciliar e proteger os interesses das nações marítimas. Desde os tempos mais antigos, já se observava a necessidade de se prover o uso do mar com um regime jurídico. Atenas, por exemplo, arrendava certas áreas marítimas para a exploração do sal ou pesca, enquanto os romanos exigiam para si a proteção à navegação, o combate à pirataria e a polícia das costas e dos portos. Roma e Cartago, por outro lado, celebraram um tratado que estabelecia áreas de navegação específicas para suas respectivas nações. A destruição de Cartago, posteriormente, levou os romanos a considerarem o Mediterrâneo como o "Mare Nostrum", exercendo completo domínio sobre aquele mar, como um simples carolário do seu poder.

Apesar dessas incursões dos antigos no processo de formação do Direito do Mar, é somente no período medieval que o uso do mar começa a ter uma base jurídica mais consensual, em conseqüência de inúmeros atos e ações que ocorreram naquela época, sobretudo entre as cidades marítimas da Península Itálica, que dominavam todo o comércio com o Oriente e com o Norte da África. Desse modo, começou a ser normal que um Estado defendesse suas rotas marítimas e a navegação em suas costas contra os piratas e outras ofensas praticadas no mar. Além desses fatos, precursosres da noção jurídica de Mar Territorial, outros passaram a ser considerados e, conjuntamente, serviram para consolidar a idéia de propriedade sobre áreas marítimas. O surgimento da pesca como atividade econômica, a cobrança de impostos sobre a navegação, a coleta de taxas para garantí-la contra a pirataria, são os exemplos mais evidentes.

As relações criadas pelo desenvolvimento da navegação, do comércio e da pesca geraram direitos que, de início, foram afirmados por atos unilaterais dos Estados. Assim é que Veneza reivindicou soberania sobre o mar Adriático; Gênova e Pisa pretenderam, do mesmo modo, direitos sobre o mar da Ligúria. O Piemonte passou a cobrar um imposto a toda embarcação que navegasse a distâncias menores que cem milhas de suas costas. Alguns Estados passaram a tomar medidas sanitárias em relação a navios que

chegavam do Oriente. A legislação da Noruega exluia os estrangeiros da pesca costeira. A Dinamarca e Suécia declararam soberania sobre o Báltico. A Escócia apreendia qualquer barco estrangeiro que pescasse a menos de vinte e oito milhas de suas costas e a Inglaterra, já no século XII, estabelecia que o mar pertencia ao rei da Inglaterra. E muitos outros exemplos poderiam ser citados.

Com a época das grandes navegações, portugueses e espanhóis, inicialmente, depois ingleses, pretenderam exercer direitos exclusivos sobre vastas porções do oceano, a semelhança dos que exerciam sobre os seus respectivos territórios. Portugal, em 1534, procurou basear seus alegados direitos em fundamentos técnicos. Assim, afirmava El-Rei D. João II: "Os mares que todos devem e podem navegar são aqueles que sempre foram sabidos por todos e comuns a todos, mas os outros, que nunca foram sabidos, nem parecia que se podiam navegar e foram descobertos com tão grandes trabalhos por mim, esses não." A Inglaterra, sob Elizabeth I, no século XVI, pretendia ter como seu todo o mar, das costas da Noruega às costas da Espanha e, depois, passou a arrogar-se o direito de conceder licenças de pesca no mar do Norte, o que a levou a conflito com a Holanda. Em 1565, Phillippe II da Espanha reivindicava soberania sobre a porção de mar limitada pelo alcance visual, aproximadamente 14 milhas.

A rivalidade entre a Inglaterra e a Holanda, na disputa pelo comércio marítimo, fez com que Grotius, advogado dos Países Baixos, lançasse, em 1609, a tese de "Mare Liberum", contrapondo-se ao conceito de "Mare Clausum", citado por Selden, em que se apoiava a Inglaterra. Ja se notava, a partir de então, uma tendência a se fixar o território marinho, não mais na base de uma distância prefixada arbitrariamente, mas em função de alguma realidade física, como insinua a tese de Grotius, que afirmava que o Mar Territorial deveria ir até onde, de terra, sobre ele se pudesse efetivamente exercer jurisdição. Coube, no entanto, a Cornelius Van Bynkershoek, em 1702, formular o princípio que haveria de certo modo prevalecer. Em sua obra intitulada "De Domínio Maris Dissertatio", dizia ele: "Terrae potestas finitur ubi finitur armorum vis", isto é, o poder de terra termina onde termina o poder das armas. De acordo com esse princípio, a posse de uma faixa de mar litorânea só deveria ser considerada até onde ela pudesse ser garantida de terra firme, ou seja, até onde alcançasse o tiro de canhão, pois, até esse limite ela poderia efetivamente se fazer respeitar. Esse critério, entretanto, demorou a ser aceito como norma geral, o que somente veio a ocorrer a partir da segunda metade do século XVIII, quando o alcance do tiro de canhão foi fixado em 3 milhas marítimas, conforme sugestão feita por Galiani em sua obra "Dei Doveri Dei Principi Neutrali" (1782). Como observação complementar, datam ainda do final do século XVIII os antecedentes da Zona Contígua, definida como a área de mar que se segue ao Mar Territorial, sobre a qual os Estados ribeirinhos não são soberanos, mas exercem alguns direitos.

Dessa maneira, chegou-se ao século XIX com a noção de Mar Territorial, bem como a de Zona Contígua, consolidadas na prática internacional. Os tratados que vão sendo celebrados entre os Estados, sobretudo sobre a pesca, vão uniformizando a regra das 3 milhas, como limite máximo do Mar Territorial e, no final do século, aparecia ainda a tendência de se estender o poder jurisdicional dos Estados, sobre assuntos alfandegários e fiscais, principalmente, a uma zona além do Mar Territorial, que seria a Zona Contígua.

O Brasil aderiu, durante muito tempo, à norma das 3 milhas. A aceitação brasileira desse limite tornou-se tradicional. Não parece ter resultado de um ato deliberado, função dos interesses marítimos nacionais. Essa adesão encontra-se referida em documento de 1850, que é apenas uma Circular de nº 92, do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Os Regulamentos das Capitanias dos Portos, em suas edições de 1934, 1935 e 1940 seguem o mesmo critério. Durante a Primeira Guerra Mundial é ainda uma Circular do Ministério das Relações Exteriores aos Ministérios da Marinha e da Guerra e

aos Governos dos Estados que reafirma continuar inalterada a regra das 3 milhas. O Código de Pesca de 1938 (Decreto-lei nº 794) fixou a zona costeira de pesca em 12 milhas, mas isso não veio alterar o conceito básico do mar de 3 milhas.

Esse quadro jurídico, entretanto, foi sendo gradativamente afetado pela Revolução Tecnológica, que abriu novas e importantes perspectivas para o uso do mar, com substanciais e significativas repercussões sobre as atividades marítimas tradicionais.

3. Novas Perspectivas Para o Uso do Mar

Se há pouco menos de cem anos atrás, as nações ainda não exploravam o petróleo de suas Plataformas Continentais; os nódulos polimetálicos constituiam curiosidade científica; a exploração dos recursos vivos do mar, em escala industrial, era quase inexistente; e o homem ainda não tinha atingido profundidades muito maiores do que 50 metros; atualmente, com o desenvolvimento da ciência oceanográfica, cujo nascimento pode ser caracterizado pela expedição do "Challenger", de 1872-1875, com o correspondente avanço tecnológico e com a invenção e aperfeiçoamento de submersíveis capazes de mergulhar a profundidades bem maiores do que 1.000 metros, o mar adquiriu novas dimensões e surge efetivamente como a última fronteira, a abranger mais de 70% da superfície da Terra, e no qual os recursos vivos, minerais e energéticos existem em escala nunca antes imaginada pelo homem.

As inúmeras possibilidades da Oceanografia permitem não apenas explicar a origem da Terra, mas talvez a origem da própria vida que, indubitavelmente, se iniciou nos mares. Por outro lado, pesquisas já levadas a efeito vieram comprovar a existência de montanhas de lama e sedimentos, a milhares de metros de profundidade, contendo percentagem ainda imprevisível de metais estratégicos, como manganês, ferro, cobre, zinco e até ouro e prata, em conseqüência tanto de resíduos acumulados durante longos períodos de tempo, quanto da ação de fontes hidrotérmicas existentes no fundo dos mares, a grandes profundidades.

Se sempre foi grande e conhecida a possibilidade de utilização da oferta alimentar proveniente do oceano, é muito mais recente e mais espetacular o crescimento da produção mineral de origem marinha. A produção de petróleo, provindo de poços marítimos, quadruplicou entre 1960 e 1973, data em que já representava 18% da produção mundial. A partir de então e até 1979, essa participação passou a 20%, embora tivesse havido um aumento da ordem de 50% na produção marítima. Por outro lado, uma das mais fascinantes possibilidades de exploração de recursos minerais nos oceanos reside, entretanto, nos nódulos polimetálicos, que são corpos de forma quase esférica, de cor enegrecida e de tamanho e peso variáveis. Os recursos minerais que poderiam ser obtidos desses nódulos representariam certamente dezenas de anos de reservas de manganês, níquel, cobre e cobalto.

Podemos afirmar que o desenvolvimento das possibilidades do uso do mar surgiu, ainda mais espetacularmente, com a Revolução Científica que rompeu o átomo, criou a engenharia genética e conquistou o espaço exterior. As perspectivas de emprego da tecnologia resultante dessa Revolução, nos oceanos, sem dúvida acarretará uma "Revolução Marítima" que, no dizer do Presidente François Mitterand, fará parte da 3ª Revolução Industrial. A física nuclear, a tecnologia espacial e de satélites, a bio-engenharia, a microeletrônica e suas aplicações à ciência de computadores, assim como a informática e a ciência e tecnologia marinhas são os maiores componentes dessa 3ª Revolução Industrial, que está transformando as sociedades industriais e afetando profundamente as relações entre as nações desenvolvidas e as em processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento das ciências marinhas tem inclusive alterado o nosso conhecimento da evolução do planeta Terra. A descoberta das placas tectônicas e da deriva con-

tinental, temas por si mesmo fascinantes, veio também acarretar conseqüências econômicas. Nas regiões oceânicas onde o solo do mar está se abrindo, metais e minerais afluem pelas rachaduras do manto terrestre, o que nos permite antever o nascimento da mineração do fundo dos mares, como novas formas industriais. De outra parte, o novo conhecimento da dinâmica do solo oceânico e a tecnologia desenvolvida na sua comprovação e verificação vieram alterar o mapa petrolífero do mundo. Sabe-se hoje que existe mais petróleo e gás sob o leito dos oceanos do que em terra, e sabe-se também como localizá-lo, em regiões cada vez mais afastadas da costa e em áreas cada vez mais profundas.

Em face dessas novas perspectivas de uso do mar, do seu solo e subsolo, os Estados passaram então a tomar conhecimento de suas dimensões econômicas as quais, por sua vez, começaram a influenciar definitivamente os antigos conceitos de segurança e defesa. Descobre-se ainda que os recursos vivos não são inesgotáveis, ao contrário do que se pensava; que a sua explotação racional é uma necessidade vital para o Estado costeiro; que a antiga regra das 3 milhas é absolutamente insuficiente para protegê-los; que as novas técnicas de explotação podem resultar em devastação e destruição do equilíbrio ecológico; e que o grau diferente de desenvolvimento dos Estados permite que uns poucos explotem indevida e abusivamente recursos que naturalmente deveriam pertencer a todos.

Por conseguinte, torna-se necessário que a atitude humana em relação ao mar sofra fundamentais alterações. Até o presente, o uso do mar tem sido feito livre e predatoriamente, sem o gerenciamento adequado e sem a preocupação de preservação dos seus recursos naturais. Além desses aspectos, outros fatores impõem a necessidade de se regulamentar o uso do mar, de uma maneira global, como o dramático aumento da população mundial e o conseqüente aumento da demanda dos alimentos dele originários; o crescimento industrial em todos os continentes; a concentração da população nas áreas costeiras; o aumento da extração de petróleo e gás das Plataformas Continentais; a intensificação da navegação e o emprego de navios de tonelagem cada vez maior, inclusive com propulsão nuclear; e o crescente uso de substâncias químicas, com significativa proporção lançada aos oceanos. A cada dia, uma nova perspectiva de conflito poderá ocorrer na competição pelo uso do mar, conflito que nenhum país poderá enfrentar sozinho. De outra parte, existe uma constante interação entre os vários usos do mar: explotação dos recursos do seu leito poderá afetar o uso das águas sobrejacentes, e vice-versa; atividades nas áreas internacionais e nas áreas nacionais costeiras adjacentes poderão afetar umas as outras. O mar, com a atmosfera que o cobre, constitui um imenso e grandioso ecossistema cujas interações requerem ações e perspectivas integradas, com especial atenção ao meio ambiente marinho.

Foram essas novas possibilidades, as responsáveis no âmbito internacional, por um rosário de reuniões e conferências levadas a efeito na tentativa de harmonização das múltiplas e divergentes reivindicações dos diversos países, sobre seus usos, posses e direitos. Em essência, estavam em jogo interesses econômicos, políticos e militares, influenciados basicamente por problemas de segurança e desenvolvimento, binômio que, independente de acepções, é a meta que todos os países desejam alcançar. Tais perspectivas, que só depois da Segunda Guerra Mundial, começaram a ser visualizadas em sua plenitude, vieram impor uma nova disciplina jurídica que, finalmente, foi consubstanciada na nova Lei do Mar, resultante da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, oficialmente encerrada em 10 de dezembro de 1982, na Baía de Montego, Jamaica.

4. Evolução do Direito do Mar — Novos Conceitos

O Direito do Mar, por conseguinte, "formou-se lentamente ao longo dos séculos, pela sedimentação de fatos e costumes na prática da navegação, da guerra e da pesca; nos choques de interesses nacionais; na expansão de Impérios; na longa elaboração jurisdicional das grandes potências; na contribuição silenciosa e variada de eminentes juristas." Entretanto, antes do término da primeira metade do século, dois novos conceitos vieram se juntar às velhas regras jurídicas sobre o uso do mar, constituindo-se em fatos de relevo nas transformações por que passou o Direito do Mar: o de Plataforma Continental e o de exclusividade de pesca, além do Mar Territorial tradicional (Clovis Ramalhete, em seu Parecer de 30/12/69).

Esboçado vagamente desde o princípio do século, o conceito de Plataforma Continental se afirmou a partir da pioneira proclamação do Presidente Truman, dos Estados Unidos, em 1945, quando este reivindicou a posse de recursos econômicos da Plataforma Continental ao longo das costas americanas. A apropriação da Plataforma Continental por uma nação em ato de soberania e a pronta aceitação desse ato pelo Direito Internacional levaram outras nações a fazerem idênticas proclamações, inclusive sobre mares territoriais e espaços aéreos. Assim, inúmeros países também afirmaram seus direitos sobre a continuação geológica de seus respectivos territórios, estendida sob as águas do mar adjacente, inclusive o Brasil, que, pelo Decreto nº 28.840 de 1953, declarava integrada ao território nacional a plataforma submarina que borda o continente e ilhas, tendo como limite máximo a profundidade de 200 metros.

Cerca de dois anos após a "Proclamação Truman", em 1947, Chile e Peru, através de respectivos atos unilaterais, aumentavam para 200 milhas a largura de suas águas territoriais, incluindo o solo e subsolo subjacentes, com o propósito de preservar para os seus nacionais os inúmeros recursos pesqueiros de suas águas costeiras. A atitude chilena e peruana foi logo seguida pelo Equador e, mais tarde, por Costa Rica (1948), El Salvador (1950), Honduras (1951), Nicarágua (1965), Argentina (1966), Panamá (1967), Uruguai (1969) e, finalmente, pelo Brasil, através do Decreto-lei nº 1.098 de 1970. Já por essa época, havia ocorrido um generalizado emprego de atos unilaterais de Estados, distendendo sua faixa marítima adjacente. Deve ser lembrado que medida semelhante, embora provisória, havia sido tomada logo após o início da Segunda Guerra Mundial, quando os países americanos estabeleceram em torno das Américas uma "Zona de Segurança" de 200 milhas, com a finalidade de controlar o tráfego marítimo dentro dessa área.

Anteriormente à Segunda Guerra Mundial, em 1930, havia sido convocada uma Conferência, em Haia, com o propósito de formular princípios gerais que consolidassem a ordem jurídica então vigente para o uso do mar e que não logrou ratificar a regra das 3 milhas como extensão universalmente aceita para a largura do Mar Territorial.

Por outro lado, durante a Segunda Guerra Mundial, em 1941, a Comissão Interamericana de Neutralidade fazia aprovar uma recomendação que estendia para 12 milhas as águas territoriais dos países marítimos americanos. Entretanto, tal recomendação, por carecer de regulamentação internacional, em um mundo conturbado pela guerra, não provocou maiores conseqüências.

Em 1949, as Nações Unidas iniciaram trabalhos que visavam a codificação das normas aplicadas pelos Estados, em matéria de uso do mar. Mais tarde, em 1952, o Comitê Jurídico Interamericano proclamava o direito de cada Estado de "fixar uma zona de proteção, controle e aproveitamento econômico, até uma distância de 200 milhas marítimas." Seis anos depois, em 1958, então já sob o impacto das transformações que se processavam na ordem jurídica, foi convocada para Genebra a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que culminou com o estabelecimento de quatro Convenções, a seguir indicadas, mas que não pôde definir a extensão do Mar Territorial,

por absoluta falta de consenso:

- Convenção sobre o Mar Territorial e Zona Contígua;
- Convenção sobre a Plataforma Continental;
- Convenção sobre o Alto-Mar;
- Convenção sobre a Pesca e Conservação dos Recursos Vivos do Alto-Mar.

Os países desenvolvidos, tradicionalmente defensores da regra das 3 milhas, não cederam terreno ante a pressão dos países em desenvolvimento e a Conferência não logrou estabelecer nenhum acordo sobre a largura do Mar Territorial. A esta Conferência compareceram 86 Estados e foram produzidos os primeiros instrumentos legais de âmbito internacional relativos ao uso do mar. Embora não conseguisse contemplar em seu texto a extensão do Mar Territorial, ficou implícito que tal extensão poderia ser estabelecida por ato unilateral de cada Estado. Entretanto, como a Conferência concluiu com êxito as quatro Convenções sobre o Direito do Mar, decidiu-se que ela não deveria encerrar seus trabalhos sem tentar de novo obter uma fórmula susceptível de conciliar o assentimento de todos em torno da questão da extensão do Mar Territorial. Assim, optou-se pela convocação de uma segunda Sessão da Mesma Conferência, que passou a ser a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

A 2ª Conferência das Nações Unidas ocorreu dois anos depois, em 1960, também em Genebra, e resultou em novo insucesso nas negociações que tratavam da largura do Mar Territorial, culminando, conseqüentemente, com o malôgro da Conferência. Duas proposições centralizaram as atenções dessa Conferência: uma da União Soviética, que propunha a fixação do Mar Territorial até o limite de 12 milhas, sendo assegurado, aos Estados que estabelecessem limites inferiores a essa distância, uma faixa adicional de zona de pesca exclusiva, de modo que, no conjunto, não fosse ultrapassado o limite de 12 milhas. A outra dos Estados Unidos e Canadá, que estabelecia um Mar Territorial de 6 milhas, facultando aos Estados o estabelecimento de uma zona de pesca exclusiva a partir do limite exterior do Mar Territorial, no máximo de 6 milhas.

Um aspecto tornou-se claramente visível durante os trabalhos dessa Conferência: é que, de um lado, formaram as potências industrializadas, pleiteando larguras de Mar Territorial tão pequenas quanto possíveis, até um máximo de 12 milhas; do outro, as nações em desenvolvimento, procurando, a todo custo, fazer valer suas posições no sentido de manter áreas mais extensas à salvo das investidas das grandes potências. Mas, de qualquer forma, a 2ª Conferência sepultou definitivamente a regra jurídica das 3 milhas, em face do impacto econômico, científico, tecnológico, político e estratégico das novas dimensões do mar, sobretudo das perspectivas de explotação dos recursos do solo e subsolo marinho.

Acompanhando, embora lentamente, a evolução dos conceitos internacionais sobre o assunto, o Brasil desde 1930, favorecia um Mar Territorial mais amplo que o de 3 milhas, mas sem tomar nenhuma atitude concreta sobre a matéria. Isto só veio a ocorrer bem mais tarde, em 1966, quando pelo Decreto-lei nº 44, de 18 de novembro, a largura do Mar Territorial brasileiro foi estendida para 6 milhas e, três anos depois, em 1969, pelo Decreto-lei nº 553, de 15 de abril, para 12 milhas. Entretanto, como já dito anteriormente, o Brasil, em 1970, acompanhando a tendência geral que se observava na América Latina, ampliou o seu Mar Territorial para 200 milhas.

Por outro lado, um fato de significativo relevo ocorreu por essa época, mais precisamente na Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1967, quando o Embaixador de Malta propunha uma ação internacional para regular o uso dos mares e oceanos para assegurar que sua explotação fosse feita apenas para fins pacíficos e em benefício de toda a humanidade. A proposta do Embaixador de Malta, depois de vários estudos e debates no "Comitê para os Fundos Marinhos", criado com tal objetivo, resultou na Resolução nº 2.749 sobre a "Declaração de Princípios que Regulam os Fundos Mari-

nhos e Oceânicos e seu Subsolo fora dos Limites de Jurisdição Nacional", adotada pela XXV Assembléia Geral das Nações Unidas, em 17 de dezembro de 1970. Por tal Resolução ficou consagrado junto à Comunidade das Nações o princípio básico de que todo o fundo do mar e dos oceanos, seu leito, subsolo e águas sobrejacentes constituem patrimônio comum da humanidade. (Os itens constantes da Resolução nº 2.749, que representa o Anexo nº 1 deste trabalho, foram todos eles, em sua essência, incorporados ao novo Direito do Mar).

Os trabalhos do "Comitê para os Fundos Marinhos" produziram importantes resoluções que, posteriormente, foram consolidadas na Resolução 2.749: a primeira, que aprovou a célebre "Moratória", estabelecia que os fundos marinhos não seriam explotados antes de conseguida a sua regulamentação; a segunda, denominada "Declaração de Princípios", ratificava a proposição do Embaixador de Malta, Arvid Pardo, isto é, os fundos marinhos, além das jurisdições nacionais, constituem patrimônio comum da humanidade; e a terceira, convocava uma nova Conferência para "tratar do estabelecimento de um regime eqüitativo que inclua um sistema internacional para a zona e para os recursos do leito do mar e do fundo oceânico e de seu subsolo fora dos limites de jurisdição nacional,..."

A Resolução nº 2.749 foi aprovada por 108 votos a favor, nenhum contra e 14 abstenções. Entretanto, a Resolução que determinou a convocação de nova Conferência foi aprovada também por 108 votos a favor, mas com 7 votos contrários (dos países socialistas) e 6 abstenções. Curiosamente, o Bloco Socialista manifestou-se contrário à convocação do que viria a ser a 3ª Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

A aprovação da Resolução 2.749, dentro da Comunidade Internacional das Nações, pode ser considerada como sendo a primeira grande vitória obtida pelos países em desenvolvimento, em busca de uma nova ordem jurídica para o uso do mar.

Na realidade, a argumentação do Embaixador de Malta para declarar o espaço oceânico fora das jurisdições nacionais, como patrimônio comum da humanidade, baseava-se essencialmente em dois aspectos: primeiro, que o conceito de "liberdade do alto-mar" constituia um conceito negativo, pois, implicava em ausência de soberania e, conseqüentemente, de gerenciamento; segundo, que esse conceito, enquanto aparentemente ensejava uma igualdade para todas as nações, atualmente, favorecia apenas uns poucos Estados, os quais detinham a capacidade e a tecnologia para explorar tais espaços oceânicos. Por outro lado, a aceitação do conceito de "Patrimônio Comum da Humanidade", aplicado ao espaço oceânico, gerou cinco conseqüências principais: primeira, a não-apropriação: o patrimônio comum pode ser usado mas não constitui propriedade de ninguém; segunda, um sistema de gerenciamento, no qual todos os usuários são partes; terceira, uma ativa participação, não apenas nos benefícios financeiros, mas também naqueles derivados do gerenciamento e da transferência de tecnologia; quarta, a consevação do espaço oceânico apenas para fins pacíficos; e finalmente, a quinta, que é a preservação desse espaço para as gerações futuras. A segunda e terceira conseqüências alteram substancialmente a atual estrutura das relações entre as nações ricas e pobres e o tradicional conceito de ajuda para o desenvolvimento.

Por essa época, vinha ocorrendo a emancipação política de antigas colônias, incentivadas pelas Nações Unidas, que se transformaram no principal foro de reivindicações políticas e econômicas dos países em desenvolvimento, agrupados desde 1964, no ativo Grupo dos 77 (aí incluído o Brasil), que constituiu o que se chamou o Terceiro Mundo.

O desafio lançado por esses países às regras clássicas do Direito do Mar, principalmente através de reivindicações de soberania sobre extensas faixas marítimas, levaram as grandes potências a não reconhecerem tais reivindicações, principalmente por suas repercussões nos campos estratégico e econômico. Efetivamente, ao ser estendida a soberania

dos Estados ribeirinhos sobre amplas faixas de mar, reduziu-se a área de alto-mar e, conseqüentemente, reduziu-se a área onde são exercidas as liberdades tradicionais de navegação e sobrevôo, afetando a mobilidade das forças navais e aeronavais, o que é fundamental na estratégia das grandes potências marítimas; de outro lado, as reivindicações de soberania sobre extensas faixas de mar impediram a continuação da pesca tradicionalmente efetuada por embarcações estrangeiras nessas faixas de mar, gerando inúmeros conflitos, como são exemplos os ocorridos entre o Brasil e a França (Guerra da Lagosta), entre os Estados Unidos e o Peru, entre os Estados Unidos e o Equador, entre o Reino Unido e a Islândia, etec, além de outros atritos menores provocados pelas frotas pesqueiras da União Soviética e do Japão, transformando assim os mares e oceanos em fonte geradora de conflitos, com reais perspectivas de criar situações perigosas para a paz mundial.

As normas tradicionais do Direito do Mar, apoiadas nas Convenções de Genebra de 1958, portanto, não dispunham mais dos instrumentos jurídicos necessários a regular todo o complexo surgido em conseqüência de novos elementos e interesses sobre o uso do mar. A Organização das Nações Unidas (ONU), então, sob pressão dos novos Estados asiáticos e africanos, estimulados pelo pioneirismo dos latino-americanos, concluia assim, em 1970; pela falência das Convenções de Genebra e decidia convocar para 1973 uma nova Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, com a finalidade de estudar e elaborar um documento, fundamentado em princípios eqüitativos, que consolidasse em instrumento jurídico internacional, a regulamentação, entre outros, dos seguintes temas principais:

— Pesquisa, exploração e explotação em áreas marítimas, fora dos limites de jurisdição nacional;
— Plataforma Continental;
— Mar Territorial e Zona Contígua;
— Pesca e preservação dos recursos vivos do alto-mar;
— Proteção do meio marinho;
— Pesquisa científica.

Por outro lado, também em 1970, dois novos acontecimentos importantes vieram ressaltar, ainda mais, a necessidade da elaboração de um instrumento jurídico internacional, plenamente adaptado a todas essas transformações que vinham se processando nas relações entre os Estados e nas perspectivas de uso do mar:

— a aprovação do tratado que bania a colocação de armas nucleares e outros artefatos de destruição em massa, no fundo dos mares e oceanos; e

— a ênfase que foi dada à necessidade de adoção de medidas capazes de proteger o meio ambiente marinho, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente, realizada em Estocolmo.

Assim, diante dessa conjuntura, chegava-se à 3ª Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que viria a se constituir na maior conferência internacional de toda a história da humanidade.

5. Novo Direito do Mar — Aspectos Principais da Convenção Aprovada

Precedidos de alguns anos por reuniões de uma Comissão Preparatória, no dia 3 de dezembro de 1973, em Nova York, na sede da Organização das Nações Unidas, foram iniciados os trabalhos da 1ª Sessão da 3ª Conferência sobre o Direito do Mar, onde chegou-se a um acordo sobre os procedimentos básicos que seriam adotados durante as futuras Sessões da Conferência.

A 2ª Sessão ocorreu em Caracas, em 1974, onde efetivamente tiveram início os

trabalhos significativos da Conferência. Naquela oportunidade, formaram-se praticamente três grupos básicos, que passaram a negociar a extensão do Mar Territorial:

— o territorialista, que defendia o Mar Territorial de 200 milhas, onde o Estado exercia total soberania;

— o patrimonialista ou zonista, conceitos quase semelhantes, divergindo ligeiramente sobre o grau de competência que o Estado costeiro exercia sobre o chamado Mar Patrimonial ou Zona Econômica, faixa que ia de 12 até 200 milhas. As competências relacionavam-se com o aproveitamento dos recursos, controle da pesquisa científica e da poluição; e

— o conservador, que reunia as potências marítimas tradicionais, as quais defendiam a manutenção do "status quo".

Por outro lado, quanto à explotação dos fundos marinhos, fora das áreas de jurisdição nacional, existiam dois grupos:

— o primeiro, defendia a criação de uma Autoridade Internacional para administrar os recursos do mar, a qual operaria mediante o fornecimento de concessões;

— o outro, advogava um mecanismo mais forte, que teria poderes, inclusive, para exercer as atividades de explotação através de uma Empresa Internacional.

Assim, a Comunidade das Nações iniciava um trabalho excepcional, que se prolongaria por mais de 11 Sessões e por mais de 8 anos até a sua Sessão Final, no sentido de estruturar uma nova ordem jurídica para os mares e oceanos, codificando-a em um novo Direito do Mar, plenamente adequado às condições políticas, sociais, econômicas e tecnológicas do mundo atual.

As atividades da 3ª Conferência foram distribuídas por 3 Comissões, nas quais todos os Estados participantes possuíam delegados. À primeira Comissão, coube o trato do regime e mecanismo para a explotação dos fundos marinhos, além das áreas de jurisdição nacional; à segunda, coube deliberar sobre o limite e natureza das áreas de jurisdição nacional, aí incluído a largura do Mar Territorial; e à terceira, coube a tarefa de se pronunciar sobre a preservação do meio marinho, a pesquisa científica e a transferência de tecnologia. Coube, portanto, à 2ª Comissão negociar o tema mais controvertido naquela oportunidade, o da largura do Mar Territorial.

De outra parte, dois novos conceitos já haviam sido desenvolvidos, separadamente, a partir de 1970: um na América Latina, o de Mar Patrominial; o outro na África, o de Zona Econômica. Tais conceitos eram bastante semelhantes e consistiam essencialmente no reconhecimento de que o Estado costeiro tinha necessidade de exercer direitos mais amplos sobre as zonas adjacentes às suas costas até o limite de 200 milhas. Entretanto, esses direitos deveriam ser, quase que exclusivamente, de natureza econômica, relacionados com a explotação dos recursos aí existentes, mantendo-se nos demais casos, especialmente com relação à navegação e às outras liberdades, um regime semelhante ao do alto-mar.

Os países territorialistas, em face desta nova realidade, entenderam que seria melhor aceitar, como base de negociações, os novos conceitos que, na Conferência, tendo em vista a sua semelhança, foram integrados em uma única proposição, que passou a chamar-se de Zona Econômica Exclusiva (ZEE). O conceito do Mar Territorial de 200 milhas, entretanto, foi mantido apenas como limite para os entendimentos em curso, uma vez que não haveria condições de se obter aprovação sobre ele.

No decorrer das discussões sobre a ZEE, os participantes foram formando os seus grupos de opinião. Assim, os Estados com indústria de pesca bem desenvolvida e, portanto, com atividade econômica forte neste setor, relutavam em aceitar restrições ao seu direito de pescar em áreas que consideravam como alto-mar e que passariam a ser abrangidas pela ZEE. De outra parte, um grupo de países sem litoral, ao qual se juntaram outros em situação especial, constituiu o que se chamou o grupo de "países em situação

geograficamente desfavorecida." Tais países alegavam que a ZEE de 200 milhas iria diminuir a área de alto-mar, a qual, como patrimônio comum da humanidade, também lhes pertencia. Sugeriam que as ZEE, ao invés de serem nacionais, fossem regionais, nas quais eles também pudessem ter o direito de participação. Após longas negociações e acalorados debates, em que foram levados em consideração os vários interesses em jogo, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) destacou-se como a solução de equilíbrio e foi aprovadapor ampla maioria, constituindo-se, assim, em nova figura jurídica do Direito Internacional. Ela assegurou aos Estados costeiros direitos de soberania sobre todos os recursos vivos e não vivos existentes no subsolo, leito e águas sobrejacentes do fundo do mar até 200 milhas, haja ou não plataforma geológica em toda essa extensão.

O estabelecimento da ZEE representou, portanto, uma grande conquista dos países em desenvolvimento e veio demonstrar sua excepcional capacidade de negociação, pois, todos os direitos na área econômica estabelecidos pelo Mar Territorial de 200 milhas foram mantidos na ZEE, mas agora com a vantagem de existir amparo no Direito Internacional e apoio da Comunidade das Nações.

Por outro lado, com o nascimento da ZEE, limitou-se a extensão do Mar Territorial, segundo os conceitos atuais de plena soberania, a 12 milhas, seguindo-se uma Zona Contígua de até 12 milhas, isto é, ela não poderá se estender além de 24 milhas marítimas, contadas a partir da linha de base utilizada para medir a extensão do Mar Territorial.

Com relação à Plataforma Continental, também após exaustivas negociações, foi estabelecido seu novo conceito jurídico: "a Plataforma Continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além de seu Mar Territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até a borda exterior da Margem Continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do Mar Territorial, nos casos em que a borda exterior da Margem Continental não atinja essa distância."

O problema agora era, portanto, estabelecer o critério de fixação da borda exterior da Margem Continental, para que se pudesse, posteriormente, determinar a extensão da Plataforma Continental. Neste sentido, os debates em plenário, de um modo geral, ocorreram em torno de três proposições: uma, apresentada pelo grupo de nações árabes; outra, pela União Soviética; e a terceira, pela República da Irlanda. A proposição dos árabes sugeria que a Plataforma Continental fosse limitada em 200 milhas, pois, assim, estariam resguardados os interesses petrolíferos de suas nações. A fórmula soviética apresentava dois critérios: um, em função exclusiva da distância, que limitava a Plataforma Continental em 300 milhas; o outro, combinava distância com profundidade, isto é, limitava a Plataforma Continental a uma distância de 60 milhas, mas além da isóbata de 2.500 metros. A proposta siviética, evidentemente, buscava a proteção de seus interesses, no que se refere ao estabelecimento de ilhas artificiais, de instalações e estruturas submarinas e, ainda, no que diz respeito à pesquisa científica. A sugestão dos irlandeses foi de que a extensão da Plataforma Continental viesse a ser determinada em função da espessura sedimentar dos fundos dos mares, de modo a abranger todo o Talude e a Elevação Continental.

A solução final acordada foi resultante da combinação das propostas soviética e irlandesa. Assim, o limite da borda exterior da Margem Continental, sempre que a mesma se estender além das 200 milhas das linhas de base a partir das quais se mede a extensão do Mar Territorial, seria então determinado, em linhas gerais, por um dos seguintes critérios alternativos:

— sessenta milhas marítimas a partir do pé do Talude Continental; ou

— uma linha unindo pontos onde a espessura da camada de sedimentos fosse, pelo menos, 1% da distância desses pontos ao pé do Talude Continental.

Depois de determinado o limite da borda exterior da Margem Continental, que

passa a ser a Margem Continental Jurídica, o critério final estabelecido para fixar o limite exterior da Plataforma Continental, que passa a Plataforma Continental Jurídica, deveria recair em um dos casos abaixo:

— 100 milhas marítimas a partir da isóbata de 2.500 metros; ou

— 350 milhas marítimas da linha base a partir de onde se conta o Mar Territorial.

O diagrama adiante mostrado contém um gráfico dos critérios alternativos.

A Convenção aprovada estabeleceu ainda que os Estados costeiros ao determinarem a extensão de suas respectivas Plataformas Continentais deveriam submetê-la à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), a fim de que tal extensão, uma vez ratificada, possa ter amparo legal e, em conseqüência, ser aceita pela Comunidade das Nações. A apresentação à mencionada Comissão deverá conter informação sobre todos os dados utilizados para a determinação do limite da Plataforma, que verificará se os critérios aprovados pela Convenção foram atendidos.

Além desses aspcetos, a Convenção estabeleceu que as ilhas rochosas que não podiam servir à habitação humana ou que não tinham vida econômica própria, não teriam Zona Econômica Exclusiva, nem Plataforma Continental.

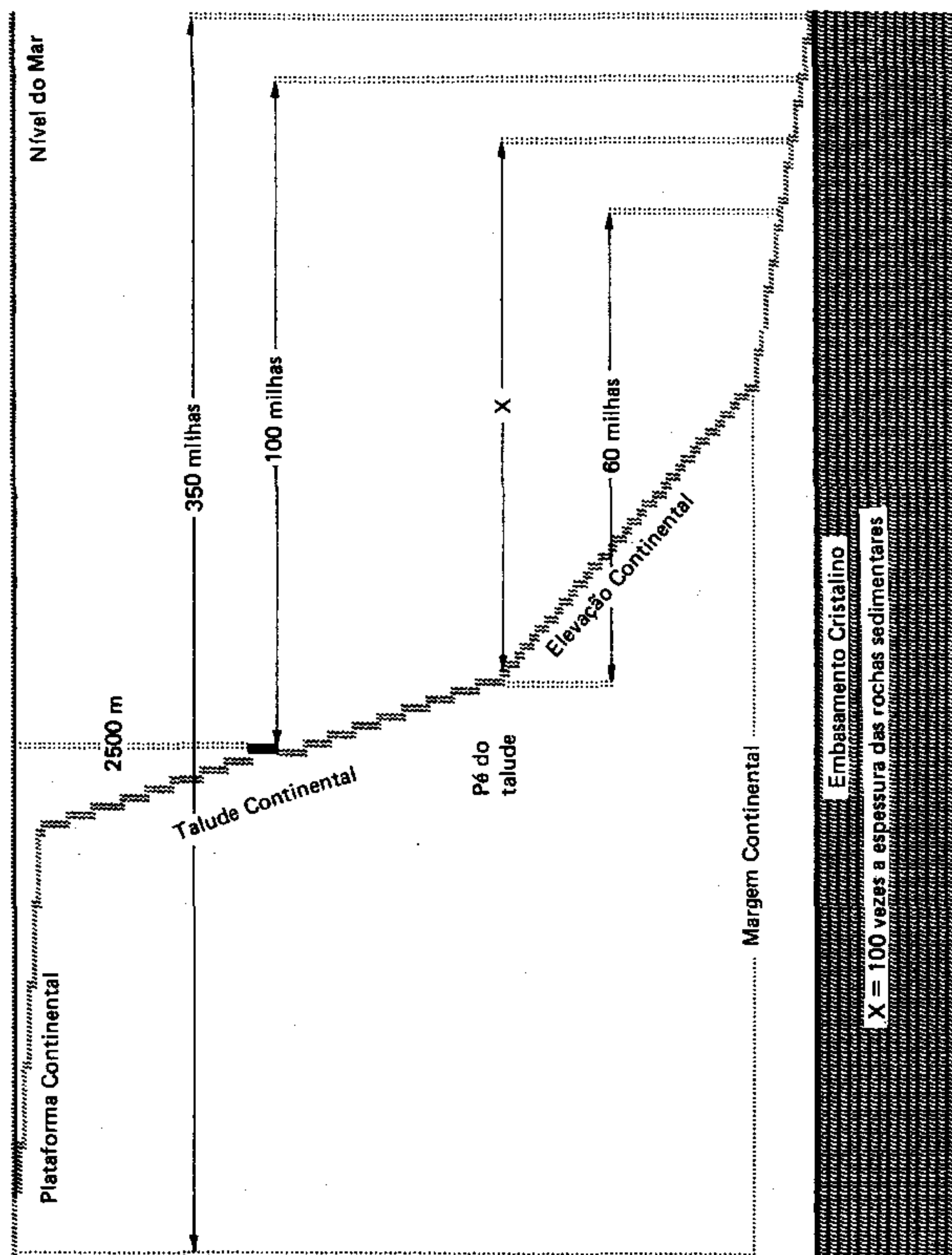
O Alto-Mar seria o espaço marítimo não sujeito a qualquer jurisdição nacional, onde se exerceriam as tradicionais liberdades regulamentadas, favorecendo a todos os Estados. O leito e o subsolo marinhos sob regime internacional, constituiriam a Zona, e os seus recursos minerais *in situ* já são considerados patrimônio comum da humanidade.

Conforme a Convenção, as atividades de exploração e explotação da Zona seriam organizadas, realizadas e controladas pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. Aliás, foi no tema "Fundos Marinhos e Oceânicos" que houve a maior concentração de elementos de negociação. Os países desenvolvidos, possuidores de avançada tecnologia no campo das atividades de pesquisa, exploração e explotação das regiões abissais e, por conseguinte, aptos a promover uma nova era de colonização — a do fundo dos mares — detinham considerável poder para impor uum acordo global que legitimasse suas atividades. A iminência da explotação dos recursos dos fundos marinhos e a repercussão que tal atividade teria sobre o mercado dos recursos minerais e, conseqüentemente, sobre as economias dos países exportadores, foi fator decisivo pafa que os países em desenvolvimento exercessem considerável esforço, através do voto, para conseguir inverter tal situação.

Realmente, quando se iniciou a 3ª Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, o número de Estados pertencentes às Nações Unidas tinha praticamente dobrado. Assim, a maioria dos votos, na Assembléia Geral, pertencia agora às nações pobres da Ásia, África e América Latina, as quais queriam participar da elaboração da nova Lei do Mar, de acordo com os interesses de todos os povos do mundo e não apenas para servir aos interesses de uns poucos países ricos e poderosos. O clamor por uma nova ordem econômica internacional estava a ponto de ser ouvido e o novo Direito do Mar não poderia deixar de atendê-lo, como uma de suas partes, das mais importantes e significativas.

O mecanismo de concessões de ambos os lados permitiu que se atingisse, em 1980, uma solução de equilíbrio, na forma de um Projeto de Convenção informal, mas sobre o qual dificilmente poderiam ser aceitas novas emendas, tanto em face do inter-relacionamento dos assuntos, quanto em virtude do longo processo de negociações e de entendimentos já efetuados.

Entretanto, logo no início da 10ª Sessão da Conferência, a delegação dos Estados Unidos, já sob a orientação da Administração Reagan, quando todos esperavam a formalização do Projeto de Convenção, resolveu solicitar a sua total revisão. Tal solicitação provocou veementes protestos de quase todas as delegações, pois, isso significaria a interrupção, em plena fase final, de um longo processo de concessões e negociações, no qual se procurava a elaboração de um texto jurídico para o uso do mar, cuja excepcional importância requeria o consenso universal. Os motivos que levaram a delegação norte-ame-


Nível do Mar
350 milhas
100 milhas
X
60 milhas
Elevação Continental
2500 m
Talude Continental
Pé do talude
Margem Continental
Embasamento Cristalino
X = 100 vezes a espessura das rochas sedimentares
Plataforma Continental

GRÁFICO

ricana a pedir revisão do Projeto de Convenção eram quase todos relacionados com a questão dos fundos marinhos e oceânicos, um dos temas exaustivamente discutidos e negociados na Conferência.

Posteriormente, havendo completado a revisão do Projeto de Convenção, o Governo norte-americano declarava, em janeiro de 1982, que sua delegação estava pronta a reiniciar as negociações, interrompidas em março de 1981. Declarava ainda que, nessas negociações, os Estados Unidos deveriam buscar um tratado que atendesse aos seguintes propósitos:

– não impedisse a explotação de qualquer recurso mineral do leito oceânico profundo, para atender a demanda nacional e mundial;

– assegurasse o acesso nacional a esses recursos pelas atuais e futuras "entidades qualificadas", com vistas a aumentar a segurança norte-americana de abastecimento, evitando a monopolização dos recursos pelo setor operativo da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e promovendo o desenvolvimento econômico pela exploração desses recursos;

– determinasse o mecanismo decisório sobre o regime dos fundos marinhos e oceânicos, o qual pudesse satisfatoriamente refletir e proteger os interesses políticos e econômicos e as contribuições financeiras dos Estados-Membros;

– não considerasse emendas que pudessem entrar em vigor sem a aprovação dos Estados-Membros;

– não abrisse precedentes indesejáveis para outras organizações internacionais; e

– excluísse a participação dos movimentos de libertação nacional.

Assim, as negociações no âmbito da 3ª Conferência sobre o Direito do Mar puderam continuar e na sua 11ª Sessão, o Grupo dos 77, apoiado pelo Bloco Socialista, agiu com o propósito de fazer uma Convenção, mesmo sem que o consenso fosse atingido. Isso, em face da necessidade de se esvaziar os efeitos das legislações unilaterais, que já vinham sendo baixadas por alguns países de importância no cenário internacional (Estados Unidos, Alemanha Ocidental, Reino Unido), e também de se evitar um possível impasse, o que poderia levar a Conferência a novos adiamentos. Do conjunto dos entendimentos realizados, houve concessões de ambas as partes. Cederam os países desenvolvidos no reconhecimento da Autoridade Internaciiinal e no da transferênicia de tecnologia para essa Autoridade; cederam os países em desenvolvimento ao admitirem a explotação paralela à da Autoridade Internacional e a regulamentação que protege os investimentos efetuados em atividades pioneiras relacionadas com os nódulos polimetálicos, antes da Convenção entrar em vigor.

De acordo com a Convenção aprovada, portanto, as atividades de exploração e explotação na Zona seriam organizadas, realizadas e controladas pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. A efetivação da exploração ou explotação dos nódulos polimetálicos realizar-se-ia segundo os processos abaixo indicados:

– pela Empresa Internacional, isoladamente ou em associação com países em desenvolvimento, que ratificassem a Convenção;

– pelos Estados-Membros, empresas estatais e pessoas naturais ou jurídicas que tivessem a nacionalidade dos Estados-Membros;

– por empresas efetivamente controladas pelos Estados-Membros ou por seus nacionais, desde que patrocinadas pelos referidos Estados;

– por qualquer agrupamento dos modos anteriores, observados os requisitos previstos na Convenção.

Cada solicitação de reserva de área para explotação de nódulos polimetálicos, encaminhada à Autoridade Internacional, abrangeria uma área não necessariamente contínua, de modo a permitir duas explotações de mineração, em partes de igual valor comercial estimado e perfeitamente delimitadas. Após o exame dos dados constantes da

solicitação e sua conseqüente aprovação, a Autoridade Internacional designaria a parte que ficaria reservada exclusivamente para a explotação feita através de sua Empresa, isoladamente ou em associação com países em desenvolvimento; na outra parte seriam exercidas as atividades do solicitante. É isto o que caracteriza o chamado "sistema paralelo de explotação".

Por outro lado, o sistema de proteção aos investimentos pioneiros, conforme Resolução nº 2 anexa à Convenção, além de limitar as atividades da Empresa Internacional, e protelar o início de funcionamento do sistema paralelo, concede posição privilegiada às empresas nacionais, multinacionais ou estatais dos seguintes países: Bélgica, Canadá, França, Itália, Índia, Japão, Holanda, Estados Unidos, República Federal da Alemanha, Reino Unido e União Soviética.

Como atividades pioneiras considerou-se todas aquelas de relevante importância para a localização das concentrações de nódulos polimetálicos, análises de composição e estimativas dos depósitos, com a determinação da viabilidade técnica e econômica da explotação. A cada investidor pioneiro seria alocada uma área, não excedendo 150.000 quilômetros quadrados, na qual as atividades de exploração e futura explotação realizar-se-iam sob deteminadas condições. Foram considerados como investidores pioneiros os sequintes países ou entidades:

— França, Japão, Índia e União Soviética, ou empresa estadal de cada um desses Estados, ou uma pessoa natural ou jurídica que possua a nacionalidade ou seja efetivamente controlada por cada um desses Estados, ou ainda seus nacionais, desde que o Estado seja signatário da Convenção, e que diretamente ou através de empresa estatal ou pessoa natural ou jurídica tenha gasto, antes de 1º de janeiro de 1983, um mínimo de 30 milhões de dólares (calculado em dólares constantes e relativos a 1982) em atividades pioneiras, com nunca menos de 10% daquele total aplicado na localização, prospecção e avaliação de uma área pioneira;

— quatro entidades, cujos componentes sejam pessoas naturais ou jurídicas que possuam a nacionalidade ou sejam efetivamente controladas por um ou mais Estados — Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Itália, Japão, Reino Unido e República Federal da Alemanha — ou por seus nacionais, desde que o, ou os Estados controladores, sejam signatários da Convenção e que a entidade considerada tenha gasto, antes de 1º de janeiro de 1983, a mínima quantia já referida acima, com os mesmos propósitos, inclusive com relação ao montante das despesas efetuadas no mar;

— qualquer Estado em desenvolvimento, signatário da Convenção, ou qualquer entidade estatal ou pessoa natural ou jurídica que possua a nacionalidade de tal Estado, ou que por ele seja efetivamente controlada ou por seus nacionais, ou qualquer agrupamento dos precedentes, que antes de 1º de janeiro de 1985 tenha gasto a mínima quantia mencionada anteriormente, com os mesmos propósitos, inclusive com relação ao montante das despesas efetuadas no mar.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, resultante dos trabalhos da 3ª Conferência, foi então aprovada pelo voto, em 30 de abril de 1982, juntamente com quatro Resoluções. O resultado da votação foi o seguinte:

— a favor, 130 Estados, entre eles o Brasil;

— contra, 4 Estados: Estados Unidos, Venezuela, Turquia e Israel;

— abstenção, 17 Estados: Reino Unido, Espanha, Holanda, Itália, República Federal da Alemanha e o Bloco Socialista, liderado pela União Soviética.

As quatro Resoluções aprovadas, juntamente com a Convenção, versaram sobre os seguintes assuntos:

— Resolução nº 1 — tratava do estabelecimento da Comissão Preparatória para a entrada em funcionamento da Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos e do Tribunal Internacional do Direito do Mar;

— Resolução nº 2 — tratava da regulamentação dos investimentos preparatórios em atividades pioneiras, na mineração dos nódulos polimetálicos, antes da Convenção entrar em vigor;

— Resolução nº 3 — tratava dos direitos e interesses dos povos cujos territórios ainda não obtiveram plena independência ou o "status" de governo próprio reconhecido pela ONU, ou que, ainda, encontravam-se sob dominação colonial; e

— Resolução nº 4 — tratava da participação na Convenção, como observadores, dos Movimentos de Libertação Nacional.

A nova Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ficou então composta de um Preâmbulo, de 17 Partes, algumas divididas em Seções e Subseções, perfazendo um total de 320 Artigos, e de 9 Anexos. Os assuntos aos quais se referem as Partes, Seções, Subseções e Anexos encontram-se relacionados no Anexo nº 2 ao presente trabalho.

A delegação norte-americana, ao justificar, em 30 de abril de 1982, o seu voto contrário à aprovação da Convenção, afirmava que assim procedia porque a Convenção não satisfizera plenamente a nenhum dos objetivos dos Estados Unidos, com vistas à mineração dos fundos marinhos e oceânicos. Dizia ainda que tal decisão era tomada com "particular pesar", mas o fazia por "razões de profunda convicção de princípios" e apresentava as cindo principais causas para a atitude dos Estados Unidos, as quais, resumidamente, eram:

— as restrições à participação de forças econômicas básicas no mercado de minerais, restrições estas que iriam impedir o desenvolvimento das atividades de mineração marinha;

— as vantagens e privilégios concedidos à Empresa Internacional, considerados discriminatórios em relação às empresas dos Estados Unidos e às empresas privadas, de um modo geral, além de não estar assegurado o acesso de futuras empresas mineradoras qualificadas, as quais, necessariamente, deveriam promover o desenvolvimento econômico;

— a elaboração dos dispositivos da Convenção, relacionados com as atividades de mineração dos fundos marinhos e oceânicos, sem a participação proporcional dos Estados mais afetados por eles;

— a consideração de emendas à Convenção que poderiam ser postas em vigor, afetando um Estado, sem o seu consentimento; e

— os precedentes impróprios criados pela Convenção.

Ainda, justificando o seu voto, a delegação norte-americana procurava explicar o que chamara de três "concepções erradas" e que, segundo ela, tiveram origem durante as negociações:

— os Estados Unidos não estavam tentando anular o tratado básico;

— o Governo norte-americano não visava unicamente a proteção dos interesses de uns poucos negócios dos Estados Unidos; e

— o Governo norte-americano tinha consistentemente afirmado que cada parte do Tratado deveria ser satisfatória e muitos países pensaram que, por causa dos dispositivos relacionados com as águas territoriais e a ZEE, que atendiam a outros interesses nacionais dos Estados Unidos, o Governo norte-americano deveria eventualmente aceitar os termos insatisfatórios a respeito da mineração do leito oceânico profundo.

A delegação da União Soviética, embora se abstendo de votar, considerava a aprovação da Convenção um acontecimento oportuno. Posteriormente, a agência oficial do Governo soviético afirmava que a Conferência fôra bem sucedida ao redigir uma Convenção a qual, embora não atendesse plenamente aos interesses de todos os Estados, ao menos, não estava em conflito com os interesses de ninguém. Criticava a posição assumida pelos Estados Unidos, por não ter "de maneira alguma se esforçado pelo desenvolvi-

mento de uma cooperação eqüitativa entre os Estados, na exploração e uso dos recursos do mundo oceânico".

A delegação venezuelana, por sua vez, explicava que votara contrariamente à aprovação da Convenção, por se opor às suas cláusulas sobre a delimitação das áreas marinhas e submarinas entre Estados com costas opostas e adjacentes. A delegação turca, da mesma forma, também não concordava com esses dispositivos, que considerava prejudiciais aos interesses vitais de seu país (disputas com a Grécia, em relação ao mar Egeu). Por outro lado, a delegação israelense protestava contra a cláusula que permitira a um movimento de libertação nacional, como a Organização para a Libertação da Palestina, assinar a Ata Final da Conferência.

Com relação a seu voto a favor da Convenção, a delegação japonesa afirmava que o Japão não se sentira satisfeito com os dispositivo relacionados com o leito marinho, entretanto, observava que, se a Conferência não tinha conseguido produzir uma Convenção que obtivesse o consenso geral, ao menos a Comunidade das Nações tivera a oportunidade de se manifestar contra o progressivo aumento da desordem nos mares. A delegação japonesa afirmava ainda que o Japão continuaria a estudar a situação antes de tomar uma decisão final, como assinar e ratificar a Convenção.

Aliás, muitos países que votaram a favor ou se abstiveram, incluindo a França, Alemanha Ocidental, Reino Unido e União Soviética, disseram que seu voto não prejudicaria uma futura decisão de assinar ou não a Convenção. Quanto à posição dos Estados Unidos, o próprio Presidente Reagan formalmente anunciou, em julho de 1982, que os Estados Unidos não assinariam a Convenção sobre o Direito do Mar, devido às objeções de seu Governo às limitações que ela impunha à futura mineração dos fundos marinhos. Em seu pronunciamento, o Presidente Reagan afirmava que a revisão do Projeto de Convenção procedida por seu Governo, permitira reconhecer que ele continha "muitas realizações positivas e bastante significativas", mas que, as seções relacionadas com a mineração do leito oceânico não atingiram os objetivos dos Estados Unidos. Observava, ainda, que os países que se opuseram ou se abstiveram de votar, em 30 de abril, eram numericamente poucos, mas que somados representavam mais de 60% do produto nacional bruto do mundo e eram os responsáveis por mais de 60% das contribuições recolhidas às Nações Unidas.

Ainda, com relação aos problemas de mineração dos fundos marinhos e oceânicos, a Alemanha Ocidental, os Estados Unidos, a França e o Reino Unido assinaram um acordo específico, em Washington, em setembro de 1982, comprometendo-se a resolver, por meio de consultas, qualquer discordância que possa ocorrer entre os consórcios formados para a mineração dos fundos marinhos, submetidos as leis de seus respectivos países, assim como, a entender-se mutuamente, antes da emissão de qualquer autorização para as operações de mineração do leito oceânico. Com esse acordo, os países europeus se reservaram o direito de ratificar a Convenção.

Além dos aspectos que anteriormente já foram motivo de comentários especiais, as principais características da nova Convenção são apontadas nas linhas que se seguem:

— os Estados costeiros deverão exercer soberania sobre seus Mares Territoriais, cuja extensão não deverá ultrapassar 12 milhas marítimas; porém, os navios estrangeiros terão permissão para a "passagem inocente" através dessas águas, desde que tal passagem não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro e seja efetuada de acordo com a Convenção e as demais normas do Direito Internacional;

— os navios e aviões de todos os países terão permissão para o trânsito através dos estreitos usados para a navegação internacional, observados os dispositivos da Convenção e as normas internacionais sobre o assunto;

— os Estados costeiros terão direitos de soberania sobre uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas, no que se refere a recursos naturais e certas atividades

econômicas, além de certo tipo de jurisdição sobre pesquisa científica e preservação ambiental. Na ZEE, todos os Estados gozarão de liberdades regulamentadas para a navegação, sobrevôo, lançamento de cabos, construção de tubulações submarinas e outros usos do mar internacionalmente legítimos, relacionados com estas liberdades. Os Estados interiores e aqueles com características especiais terão direito de partipar, numa base eqüitativa, da explotação de uma parte dos excedentes dos recursos vivos das ZEE de Estados ribeirinhos da mesma sub-região ou região, tendo em conta os fatores econômicos e geográficos pertinentes de todos os Estados interessados e de acordo com as disposições da Convenção previstas para o assunto;

— os Estados costeiros exercerão direitos de soberania sobre suas respectivas Plataformas Continentais (partes nacionais do leito oceânico), para efeitos de exploração e explotação dos recursos naturais ali encontrados e nenhum outro Estado poderá empreender as ditas atividades sem o expresso consentimento de tais Estados, independente de ocupação real ou fictícia. Os direitos de soberania sobre a Plataforma Continental não alteram o "status" legal do mar ou do espaço aéreo sobre ela. Os Estados costeiros deverão dividir com a Comunidade Internacional uma parcela do rendimento obtido pela explotação do petróleo e de outros recursos de qualquer parte de suas respectivas plataformas, além das 200 milhas marítimas;

— todos os Estados farão uso do tradicional direito de navegação, sobrevôo, pesquisa científica e pesca em alto-mar. Eles deverão adotar medidas para o gerenciamento e conservação dos recursos vivos, inclusive em cooperação com outros Estados;

— os Estados interiores deverão ter acesso ao mar e deverão fazer uso da liberdade de trânsito através do território dos Estados limítrofes, por todos os meios de transporte;

— a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos possuirá, como órgãos principais, uma Assembléia, constituída por todos os Estados-Membros da Convenção, um Conselho, composto de 36 Membros, e um Secretariado, que compreende um Secretário-Geral e o pessoal que a Autoridade possa necessitar. Disporá ainda de uma Empresa, órgão por intermédio do qual a Autoridade exercerá as funções que lhe forem atribuídas pela Convenção;

— os Estados serão recomendados a usar dos melhores meios à sua disposição para prevenir e controlar a poluição marinha, qualquer que seja a sua origem. O texto da Convenção definiu quais as categorias de Estados que seriam responsáveis pela prevenção da poluição e pela punição dos poluidores, particularmente das poluições ocasionadas por navios. Os Estados também serão considerados responsáveis por danos causados, em virtude do não cumprimento de suas obrigações internacionais com relação ao combate à poluição marinha e serão solicitadas a cooperar, de modo global e regional, na formulação de regras e de padrões de proteção ambiental, obrigando-se a promover assistência técnica para o desenvolvimento regional nessa área;

— toda a pesquisa científica marinha na ZEE e na Plataforma Continental estará sujeita à autorização do Estado costeiro respectivo. Entretanto, tal Estado será obrigado a conceder autorização a outros Estados, se as pesquisas pretendidas tiverem propósitos pacíficos ou satisfizerem a outros critérios definidos pela Convenção. O Estado costeiro poderá negar a permissão para as pesquisas solicitadas ou determinar a sua interrupção, mas sempre sob as circunstâncias definidas pela Convenção. Em caso de ocorrer um desentendimento sobre o assunto, o Estado responsável pelas pesquisas poderá requerer ao Estado costeiro a submissão do assunto a uma arbitragem de conciliação, conforme os dispositivos da Convenção;

— os Estados serão obrigados a promover o desenvolvimento e a transferência da ciência e da tecnologia marinhas "segundo modalidades e condições eqüitativas e razoáveis". Isto poderá ser feito com a devida atenção aos legítimos interesses dos Estados

possuidores, dos fornecedores, assim como dos recebedores de tecnologia;

— os Estados deverão procurar resolver suas disputas e desentendimentos sobre a interpretação ou a aplicação dos dispositivos da Convenção, sempre por meios pacíficos. Quando julgado necessário, eles terão ainda quatro opções: um Tribunal Internacional para o Direito do Mar, a ser estabelecido pela Convenção; a já existente Corte Internacional de Justiça; a arbitragem; e os procedimentos especiais de arbitragem; essas duas últimas, previstas nos Anexos VII e VIII da Convenção;

— a Convenção entrará em vigor 12 meses após a data de depósito do sexagésimo instrumento de ratificação ou adesão; e

— o Secretário-Geral das Nações Unidas será considerado o depositário da Convenção e das emendas à mesma.

A adoção da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e sua abertura para assinatura, em dezembro de 1982, representaram o ponto culminante, talvez, do mais significativo e bem sucedido esforço coletivo da Comunidade das Nações, nos últimos tempos. A Convenção veio significar, na realidade, uma grande vitória das Nações Unidas e um grande passo dado em direção à paz, à justiça e ao progresso de todos os povos do mundo. Por quase uma década, a maioria das nações dedicou suas atenções e esforços na discussão e negociação de um Tratado, o qual fosse amplamente aceitável e que também respondesse às aspirações de todos os Estados, independente de seus estágios de desenvolvimento, através de uma Conferência que reuniu mais de 160 Estados, e cujo excepcional trabalho permitiu a regulamentação das atividades humanas sobre uma área superior a 70% da superfície da Terra. A Convenção, já assinada por mais de 130 Estados, constitui talvez o mais importante feito das Nações Unidas, desde que a sua Carta foi promulgada, marcando indubitavelmente, o início de uma nova era nas relações internacionais.

A nova Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, até o presente, ainda não entrou em vigor.

6. Reflexos Sobre a Situação do Brasil

Durante os trabalhos da Convenção, a delegação do Brasil, em nenhum momento, abandonou formalmente a sua posição de país "territorialista", mas, em negociações informais, agiu no sentido de aceitar a validade e a utilidade de uma Convenção de caráter universal que, pelo menos, iria garantir aos Estados ribeirinhos direitos integrais sobre a utilização e explotação dos recursos do mar, seu solo e subsolo, em uma faixa adjacente ao litoral de cerca de 200 milhas marítimas.

No Brasil, a Plataforma Continental e o Mar Territorial incluem-se entre os bens da União, conforme o Artigo 4º, respectivamente itens III e VI, da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

A definição do Mar Territorial, com largura nunca superior a 12 milhas, assim como o novo conceito de Plataforma Continental, irão provocar sensível alteração na legislação interna de muitos Estados, que vierem a ratificar a nova Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Na atual legislação brasileira o Mar Territorial tem a largura de 200 milhas marítimas (Decreto-lei nº 1.098, de 30 de março de 1970). Portanto, todos os recursos naturais desta imensa faixa de mar já se encontravam sob a completa jurisdição nacional, embora sem generalizado reconhecimento internacional. Quando o Brasil ratificar a Convenção, o que certamente deverá ocorrer, o Mar Territorial do país será reduzido para uma faixa com a largura de 12 milhas, ficando a zona adjacente, até a distância de 200 milhas náuticas, como Zona Econômica Exclusiva (ZEE), de generalizado reconhecimento internacional, porém com a soberania nacional abrangendo apenas a exploração,

explotação, conservação e ordenamento dos recursos naturais. Assim, considerando-se o aspecto especificamente econômico, o Brasil pouco tem a perder com a redução da largura do seu Mar Territorial, que é compensada pela ZEE. As reais perdas nacionais corresponderão aos recursos naturais encontrados nas águas, no solo e subsolo marinhos, em distâncias que variam de 12 a 200 milhas náuticas, em torno das suas ilhas oceânicas, despovoadas ou sem vida econômica própria.

Por outro lado, face o novo conceito de Plataforma Continental, a legislação nacional sobre o assunto também terá de ser revista. Pela nova Convenção, a Plataforma Continental poderá atingir até a distância de 350 milhas da linha base a partir da qual se conta a largura do Mar Territorial, incluindo toda a Margem Continental, o que compensará, em face da extensão do litoral brasileiro, as perdas das áreas marinhas em torno de suas ilhas despovoadas ou sem vida econômica própria. Além disso, como a base do Talude Continental é área importante para futura exploração petrolífera, por causa das reservas recuperáveis ali existentes, pela nova Convenção, estando o Talude incluído na Plataforma Continental, quase todos os potenciais de petróleo e gás marinhos permanecerão sob a jurisdição nacional.

Uma outra vantagem da ratificação da Convenção, por parte do Brasil, é que o país poderá ter acesso aos recursos minerais internacionais, participando da explotação dos fundos marinhos e oceânicos fora das áreas de jurisdição nacional, com vistas ao suprimento das futuras necessidades nacionais, em matérias-primas minerais, principalmente, de cobre, níquel e cobalto, extraídos dos nódulos de manganês. Assim, o Brasil poderá fazer parte do grupo que receberá tecnologia de mineração marinha, da mesma forma que poderá participar das atividades de explotação da Empresa a ser criada pela Autoridade Internacional. Aliás, o acesso aos mencionados recursos minerais se tornaria mais fácil de ser atingido pela associação com os consórcios privados já constituídos e que já se encontram em plena atividade. Nesse sentido, haveria necessidade de se ampliar a participação brasileira no Programa Avançado de Perfuração Oceânica (AODP), empreendimento de caráter internacional que apoiará o levantamento dos recursos minerais dos oceanos e no qual, o Brasil, no final do ano de 1983, foi admitido na qualidade de observador. Ademais, por não ser conveniente para o Brasil permanecer alheio às novas tecnologias de explotação dos nódulos polimetálicos, aguardando o início das atividades da Autoridade Internacional, haveria também a possibilidade do país tentar a condição de investidor pioneiro, usando-se a perspectiva oferecida aos países em desenvolvimento. Os antecedentes nacionais relacionados com atividades pioneiras poderiam ser os trabalhos desenvolvidos pelo Projeto REMAC — Reconhecimento Global da Margem Continental Brasileira — nos anos de 1972 a 1980. Nesses trabalhos, houve localização e coleta de nódulos polimetálicos em bacias oceânicas adjacentes à costa brasileira, principalmente entre as passagens abissais de São Paulo e do Rio Grande.

Atualmente, existem quatro consórcios internacionais, formados com o propósito de efetuar a mineração dos nódulos em escala comercial, além de dois programas nacionais (França e Japão) e de atividades desenvolvidas pela China, Índia e União Soviética:

- Kennecott Consortium — estabelecido em janeiro de 1974 e formado por empresas americanas, inglesas, canadenses e japonesas;
- Ocean Mining Associates (OMA) — estabelecido em maio de 1974 e formado por empresas americanas, belgas e italianas;
- Ocean Management Incorporated (OMI) — estabelecido em fevereiro de 1975 e formado por empresas americanas, alemãs (RFA), canadenses e japonesas;
- Ocean Minerals Company (OMCO) — estabelecido em novembro de 1977 e formado por empresas americanas e holandesas;
- Association Française pour l'Etude et la Recherche de Nodules (AFERNOD) — programa nacional francês, estabelecido em 1974 e formado pelo Centre Na-

nal pour l'Exploitation des Océans (CNEXO), Comiissariat à l'Energie Atomique (CEA), Société Métallurgique de Nickel (SMN) e Chantiers de France — Dunkerque;

— Deep Ocean Minerals Association (DOMA) — programa nacional japonês, estabelecido em março de 1974 e formado por uma associação entre a indústria e o governo, com a participação de 39 empresas privadas;

— China — desde 1976 vem efetuando levantamento e pesquisas em áreas dos fundos marinhos internacionais, com o propósito de identificar e avaliar os depósitos de nódulos polimetálicos;

— Índia — desde 1980 vem efetuando cruzeiros de pesquisa no Oceano Índico, havendo alta prioridade para os estudos de mineração e processamento de nódulos, inclusive com relação aos aspectos de viabilidade econômica;

— União Soviética — o interesse soviético pela mineração dos fundos marinhos internacionais começou em 1963, intensificando-se na década de 70, com a coleta e processamento de amostras dos nódulos.

O conhecimento científico e o desenvolvimento tecnológico já alcançados no estudo e pesquisa da mineração dos fundos oceânicos indicam que já se encontram perfeitamente identificados os principais depósitos de nódulos polimetálicos que serão explotados pela primeira geração de projetos mineradores, assim como já estão praticamente resolvidos as técnicas de processamento e os problemas metalúrgicos de recuperação dos metais contidos nos referidos nódulos. As atuais preocupações se relacionam apenas com os aspectos econômicos e operativos, em vez de problemas referentes à capacidade técnica. Entretanto, a realização prática, em alto nível técnico e em escala comercial, da mineração dos fundos oceânicos estima-se que só será atingida no início da próxima década, quando então as atuais condições dos mercados de manganês, níquel e cobalto, principalmente, poderão ser alteradas de modo bastante significativo.

A nova Convenção ressalta a necessidade de determinação, pelo Estado ribeirinho, do limite exterior de sua Plataforma Continental, quando esta se estender além de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do Mar Territorial. Uma vez determinado o traçado do limite exterior da Plataforma Continental, as informações pertinentes deverão ser submetidas à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), estabelecida de conformidade com o Anexo II, com base em representação cartográfica correta. Os limites da Plataforma Continental determinados pelo Estado costeiro, em atendimento às recomendações da CLPC, serão definitivos e obrigatórios. A determinação dos limites da Plataforma Continental brasileira, em face de seu novo conceito jurídico, será a tarefa básica e inadiável a ser empreendida pelo país, com vistas a lhe permitir o efetivo exercício de soberania sobre a nova extensão submersa do seu território.

No que se refere à utilização dos recursos biológicos da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a Convenção recomenda que o Estado ribeirinho deve ter por objetivo a utilização ótima desses recursos, fixando, para isso, as capturas permissíveis dos estoques existentes. A determinação dos níveis ótimos de captura exigirá amplo e minucioso levantamento biológico da ZEE brasileira, que abrange uma área marítima de cerca de três milhões de quilômetros quadrados, tarefa, por conseguinte, gigantesca e para a qual o Brasil deverá se preparar com urgência. De outra parte, uma vez determinados aqueles níveis, caso o Brasil não esteja capacitado a usá-lo totalmente em benefício próprio, deverá ceder a outros Estados o excedente de sua captura, mediante acordos ou outros ajustes, conforme previsto pela Convenção. O atendimento das recomendações da Convenção, relativas à conservação e utilização dos recursos vivos na ZEE, exigirá do Brasil, não só, um notável esforço de pesquisa em biologia marinha e em oceanografia, mas também, uma acentuada ampliação na sua capacidade de explotação de tais recursos, o

que talvez requeira uma reestruturação completa dos organismos nacionais responsáveis por tais atividades.

O incremento das atividades e das perspectivas do uso do mar e do seu solo e subsolo, com apoio no excepcional patrimônio jurídico consubstanciado na nova Convenção sobre o Direito do Mar, indubitavelmente, estão alterando gradativamente e de modo significativo, a visão mundial dos problemas marítimos, prevendo-se o início de uma nova ordem econômica internacional, quando a explotação dos recursos do mar, sobretudo dos recursos minerais, atingirem a escala comercial e passarem a repercutir no mercado internacional. É indispensável, portanto, que o Brasil se integre nessa nova visão, modificando totalmente o tipo de convivência que até agora tem mantido com o meio oceânico em que se acha inserido, de modo a poder participar decisivamente da exploração e explotação dos recursos do mar, inclusive nas áreas marítimas sob jurisdição internacional.

7. Ação Governamental

O Brasil ocupa uma posição estratégica impar no Atlântico Sul. É o único país cuja fronteira marítima é voltada para os dois segmentos do Atlântico, fisicamente definidos pelo estreitamento existente entre os Salientes do Nordeste Brasileiro e do Noroeste Africano, passagem marítima natural para o Atlântico Norte.

O Atlântico Sul, antes uma área marítima de relativa importância estratégica, atualmente, passou a focalizar as preocupações das grandes potências marítimas, em face da vulnerabilidade e limitações dos canais de Panamá e Suez, que induziram uma ampla reformulação do tráfego marítimo mundial e do posicionamento de suas rotas principais, entre as quais sobressaem as que contornam o Cabo da Boa Esperança, para o Acesso ao Índico, e as que passam pelo Cabo de Horn ou pelo Estreito de Magalhães, para o acesso ao Pacífico. É, portanto, o Atlântico Sul a via marítima por onde afluem as crescentes necessidades de insumos básicos e de petróleo por parte dos países industrializados e de uma ponderável parcela de bens de toda espécie para as trocas comerciais, indispensáveis ao crescimento da economia mundial.

O desenvolvimento crescente do comércio exterior brasileiro exigirá, certamente, uma expansão proporcional das atividades marítimas. Por outro lado, a exploração e a explotação dos recursos do mar, notadamente dos recursos minerais, como os hidrocarboretos (petróleo), e dos biológicos, como a pesca, farão aumentar as atividades nacionais relacionadas com o uso do mar, deslocando, cada vez mais, os interesses econômicos do país para as áreas oceânicas, especialmente para o Atlântico Sul, que constitui um espaço vital para o Brasil e em relação ao qual o país ocupa posição privilegiada.

As necessidades de coordenação e de implementação das atividades relacionadas com os recursos do mar levou o Governo brasileiro a criar, em 1974, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), presidida pelo Ministro da Marinha, e reestruturada, em 1979, com o estabelecimento de uma secretaria específica (SECIRM). Em 1980, com a aprovação das Diretrizes Gerais para a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), como um desdobramento da política para o setor, constante do III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (III PBDCT), foi possível a elaboração do I Plano Setorial para os Recursos do Mar (I PSRM), para o período de 1982-1985, que representa o primeiro esforço concreto para a explotação dos recursos do mar, mas de nível ainda sensivelmente modesto para as necessidades nacionais e ressentindo-se de dificuldades e carências de toda a ordem.

O simples conhecimento da existência de recursos pesqueiros inexplorados nas águas adjacentes ao litoral brasileiro faz antever o pouco aproveitamento dos recursos vivos no país, conseqüente das carências do setor pesqueiro, a serem superadas através

da pesquisa e da ação ordenada. Ao mesmo tempo, verifica-se que o setor do pessoal ligado às atividades de exploração dos recursos do mar ressente-se de várias deficiências, sendo talvez a mais grave, a falta de perspectivas que tais atividades ainda oferecem no Brasil, onde são sempre encaradas em termos de baixa prioridade, o que, por sua vez, *gera também outras deficiências como, por exemplo, as que se verificam no setor do* apoio oceanográfico, onde se pode registrar a quase inexistência de material técnico de origem nacional e a total falta de meios flutuantes modernos e adequados aos trabalhos de pesquisas no mar, situação inadmissível para um país como o Brasil, de uma extensão litorânea da ordem de 8.000 km e com uma área marítima adjacente de mais de 4 milhões de quilômetros quadrados. Constitui exceção a esse quadro, apenas, o trabalho que vem sendo desenvolvido, aliás com muito sucesso, diretamente pela PETROBRÁS, na pesquisa de novas fontes de hidrocarboretos.

A diversidade dos assuntos relacionados com as atividades marítimas nacionais e as necessidades de harmonização e coordenação de tais atividades, através de uma política específica para o setor, motivou, em 1983, a criação da Comissão Marítima Nacional (COMANA), também presidida pelo Ministro da Marinha e secretariada pela SECIRM, comulativamente. Tal Comissão elaborou a Política Marítima Nacional (PMN), aprovada pelo Presidente da República, por Decreto de 25 de janeiro de 1984, na qual a PNRM constitui apenas uma política setorial.

A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) é constituída de representantes dos seguintes Ministérios: Marinha, Relações Exteriores, Transportes, Agricultura, Educação e Cultura, Indústria e do Comércio, Minas e Energia e Interior; da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Todos esses órgãos têm competências e atribuições relacionadas com a execução da PNRM. Por sua vez, a Comissão Marítima Nacional (COMANA), que é a Comissão de mais alto nível ligada às atividades marítimas, possui ações a realizar através dos seguintes setores: relações internacionais, transportes marítimos, construção naval, pesquisa e desenvolvimento, recursos do mar, pessoal, segurança e outras diversas; com atribuições de tarefas distribuídas pelos seguintes Ministérios: Marinha, Relações Exteriores, Fazenda, Transportes, Agricultura, Educação e Cultura, Trabalho, Indústria e do Comércio, Minas e Energia e Interior; pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN); e pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Sob a presidência do Ministro das Relações Exteriores existe ainda a Comissão Interministerial sobre a Exploração e Utilização do Fundo dos Mares e Oceanos *(CIEFMAR), instituída em 1968, e desativada por ocasião do início da 3ª Conferência* das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Possivelmente, tal Comissão deverá voltar a funcionar regularmente, em face dos dispositivos da nova Convenção relacionados com o assunto.

No que diz respeito às relações e cooperação internacionais, inúmeros organismos têm competências sobre assuntos marítimos e a participação do Brasil, em cada um deles, constitui parte integrante da PMN:

— a Organização das Nações Unidas (ONU) — por meio do Escritório para o Direito do Mar e do Setor de Economia e Tecnologia Oceânicas, que apoiam a Comissão Preparatória da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e do Tribunal Internacional do Direito do Mar;

— a Organização Marítima Internacional (IMO) — por meio do transporte marítimo, segurança da navegação e poluição produzida por navios;

— a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) — por meio do Comitê de Pesca;

— a Organização Meteorológica Mundial (OMM) — por meio do Programa de Pes-

quisa Global da Atmosfera (GARP) e do relacionado com a Atmosfera Global dos Oceanos Tropicais (TOGA);

— a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI), no âmbito da Organização das Nações Unidas, para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) — por meio de vários programas científicos sobre os oceanos;

— a Organização Hidrográfica Internacional (OHI) — por meio da cartografia náutica e da batimetria dos oceanos;

— o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) — por meio de programas de prevenção, controle e combate à poluição marinha;

— a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) — por meio do Comitê de Transportes Marítimos;

— a Comissão Internacional da Baleia (IWC) — por meio do controle da captura de cetáceos.

Poder-se-ia mencionar ainda os vários acordos bilaterais existentes, notadamente sobre transportes marítimos, pesca e pesquisa científica, e também as Convenções de caráter multilateral, das quais o Brasil é signatário. Acrescem a esse quadro as implicações advindas, recentemente, com o ingresso do país como Membro Consultivo do Tratado da Antártica e suas atividades no Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), as quais têm íntimo relacionamento com a política externa e com a política marítima nacionais.

A diversidade de atribuições e a variedade de órgãos envolvidos dão uma idéia da abrangência da Política Marítima Nacional (PMN) e da complexidade de sua execução, principalmente considerando os vários órgãos de escalões inferiores, muito deles autônomos e colegiados, com responsabilidade nas ações a serem desenvolvidas. De outra parte, tanto a CIRM quanto à COMANA são presididas pelo Ministro da Marinha, que tem responsabilidades maiores com as atribuições específicas do seu Ministério, da mesma forma que os vários representantes dos órgãos que compõem tais Comissões. Ressalta-se ainda a ampla faixa de atuação do Ministério das Relações Exteriores no âmbito da PMN, fora portanto de sua competência específica, a qual tenderá a se acentuar, cada vez mais, a medida que o esforço de desenvolvimento nacional for se deslocando para os oceanos. Além disso, tal esforço irá provocar, inevitavelmente, repercussões significativas sobre as atribuições do Ministério da Marinha, especificamente no que se refere à construção de um Poder Naval condizente com essa nova realidade.

A necessidade e a urgência de integrar ao esforço de desenvolvimento nacional a área marítima adjacente ao litoral do país, que lhe foi atribuída em conseqüência da nova Convenção sobre o Direito do Mar, assim como de tornar mais ágil a participação brasileira na exploração e explotação dos fundos marinhos e oceânicos, fora dos limites de jurisdição nacional, e, ainda, de permitir uma atuação mais efetiva e eficaz dos vários setores relacionados com as atividades marítimas em geral, não têm sido atendidas, com a prioridade requerida por sua excepcional importância, pela atual estrutura nacional responsável por tais atividades, em que pesem os esforços desenvolvidos pelos vários órgãos competentes do sistema, especialmente pela CIRM, através da sua Secretaria, a SECIRM, na execução do I PSRM e do PROANTAR, que também se encontra sob sua responsabilidade, e pelas Universidades e instituições de pesquisas que deles participam.

8. Conclusões

As perspectivas de utilização dos recursos do mar encontram-se atualmente enriquecidas e amparadas pelo vasto patrimônio jurídico gerado pela 3ª Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, consubstanciado na Convenção aprovada em 30 de abril de 1982.

As necessidades de alimentação para uma população em constante expansão, assim como de matérias-primas e energia para a manutenção e ampliação de toda a atividade econômica mundial, necessidades estas fundamentais para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida de todos os povos, somente poderão ser atendidas através da explotação dos recursos encontrados nas áreas marinhas do planeta, inclusive no seu solo e subsolo. Desse modo, o mar ocupará, indubitavelmente, e cada vez mais, uma posição de relevo na vida dos povos e, particularmente, na do Brasil que dispõe agora, com apoio no novo Direito do Mar, de uma área marítima que atinge mais de quatro milhões de quilômetros quadrados, ou seja, mais da metade de suas terras emersas. Diante dessa realidade e do relativo vazio que ainda reina no Atlântico Sul, em termos de explotação dos seus recursos, cabe ao Brasil, por sua posição geográfica, aceitar o desafio do mar que lhe é veementemente apresentado. A busca de recursos, sobretudo alimentares e minerais, é parte substancial da resposta a esse desafio. Além disso, o desenvolvimento e a segurança do país exigem a pesquisa imediata, na área marítima brasileira, com vistas à exploração e explotação, de fontes alternativas de minerais e matérias-primas, de modo a manter a demanda do parque industrial brasileiro e as necessidades da vida econômica da nação, substituindo as fontes existentes em território nacional que forem se aproximando do estado de esgotamento ou de exaustão, ou, ainda, preservando estas fontes como reservas estratégicas, para uso em situações de emergência.

A nova situação jurídica criada pela nova Convenção sobre o Direito do Mar condiciona o exercício da jurisdição sobre a Plataforma Continental à caracterização da Margem Continental que a limita. Essa determinação requer uma atuação multidisciplinar, envolvendo o conhecimento da geologia do solo marinho, e deve ser feita em um prazo de 10 anos, além de estar submetida à apreciação de um grupo técnico de alto nível. Na realidade, o exercício pelo Brasil da soberania sobre os fundos marinhos que lhe couberem, fora da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), exige a delimitação da Margem Continental, tarefa que deverá ser realizada, provavelmente, nos próximos anos e que constituirá mais um desafio no cenário marítimo nacional.

Da mesma forma, a otimização do uso dos recursos biológicos da ZEE, conforme recomendação da Convenção, deverá requerer um amplo e minucioso levantamento das espécies marinhas existentes na ZEE brasileira e uma sensível ampliação da capacidade nacional de explotação desses recursos, tarefas de notável complexidade e magnitude e para as quais o Brasil deverá se preparar com a devida urgência.

A Política Marítima Nacional (PMN) e a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) contêm as diretrizes principais que devem orientar os esforços brasileiros em direção à plena utilização do mar e à realização prática de suas potencialidades. Entretanto, para isso, existem ainda no Brasil diversas limitações a serem superadas, inclusive estruturais.

Ressente-se o país de uma opção política definida, que permita incluir o uso do mar entre as ações prioritárias governamentais, com vistas a possibilitar a integração à vida nacional, da área marítima que lhe foi outorgada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a exemplo do que ocorreu com outras regiões brasileiras, em tempos atrás.

Indubitavelmente, o deslocamento das atividades econômicas e técnico-científicas para o mar e as responsabilidades que advirão para o país em decorrência da atuação nacional nesse campo, fundamental para a sobrevivência da nação como país soberano, irão requerer, talvez a curto prazo, o estabelecimento de um órgão executivo específico e de nível adequado, que possa responder por toda a ação coordenadora e implementadora de tais atividades, cuja execução deverá ser, cada vez mais, desenvolvida por organizações civis: Universidades, instituições científicas e empresas nacionais, com o propósito de permitir que o conhecimento científico obtido nesse campo resulte em um de-

senvolvimento tecnológico, que beneficie técnica e economicamente as organizações nacionais. A Marinha, por sua presença tradicional e indispensável nessa área, deve estar preparada não para conduzir o processo, mas, eventualmente, para articulá-lo, quando não houver quem o faça ou, ainda, para servir de elemento catalizador ou apoiador dos esforços a serem desenvolvidos, como o vem fazendo há muito tempo, mas, evidentemente, sem prejuízo da contribuição específica e insubstituível que lhe será cada vez mais exigida no campo da Segurança, especialmente em face das novas possibilidades de conflito que poderão surgir, devido à expansão da presença humana nos oceanos. Da mesma forma, o Ministério das Relações Exteriores, que também participará do processo, sobretudo nos aspectos que vierem a interferir com as suas atribuições específicas.

Finalmente, caberá ao Governo brasileiro, através do Congresso Nacional, decidir ou não pela ratificação da Convenção sobre o Direito do Mar. Certamente, o Brasil a ratificará, obtendo, assim, o apoio jurídico indispensável à ocupação da área marítima que lhe foi atribuída, a qual, entretanto, só se tornará realidade, se a nação tiver competência para efetivá-la; competência que não dependerá apenas da vontade do seu povo, nem da própria vocação marítima nacional, que constitui conseqüência essencial da sua posição geográfica e formação histórica, mas sobretudo da clarividência e antevisão de suas elites e de seus estadistas.

Anexo I

(Tradução do Autor — Não Oficial)

RESOLUÇÃO 2.749 (XXV)
17 de Dezembro de 1970

DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS QUE REGULAM OS FUNDOS MARINHOS E OCEÂNICOS E SEU SUBSOLO, FORA DOS LIMITES DE JURISDIÇÃO NACIONAL.

Adota por 108 votos a favor, nenhum contra, com 14 abstenções.

A Assembléia Geral, recordando as suas Resoluções 2.340 (XXII), de 18 de dezembro de 1967, 2.467 (XXIII), de 21 de dezembro de 1968 e 2.574 (XXIV), de 15 de dezembro de 1969, concernente à área (zona) referida no título.

Afirmando que é uma área (zona) dos fundos marinhos e oceânicos e seu subsolo, fora dos limites de jurisdição nacional, cujos limites precisos ainda estão para ser determinados,

Reconhecendo que o regime legal existente para o alto-mar não fornece regras suficientes para regular a exploração da área (zona) oceânica e a explotação dos seus recursos,

Covencida que a área (zona) deverá ser reservada exclusivamente para fins pacíficos e que a sua exploração e a explotação dos seus recursos deverá ser efetuada em benefício de toda a humanidade,

Acreditando que é essencial a aplicação de um regime internacional à área (zona) e seus recursos, incluindo um mecanismo internacional apropriado que deverá ser estabelecido tão logo seja passível,

Tendo em mente que o desenvolvimento e o uso da área (zona) e de seus recursos devem ser entendidos como um processo de manter um desenvolvimento sadio da economia mundial e um crescimento equilibrado do comércio internacional, e ainda de minimizar qualquer efeito econômico adverso causado pela flutuação de preços de materiais básicos resultantes de tais atividades,

Solenemente declara que

01. Os fundos marinhos e oceânicos e seu subsolo, fora dos limites de jurisdição nacional (daqui em diante referidos como a área [zona]), assim como os recursos da área (zona) constituem patrimônio comum da humanidade.

02. A área (zona) não estará sujeita a apropriação por nenhum processo, seja por Estados ou pessoas, naturais ou jurídicas, e nenhum Estado poderá reivindicar ou exercer soberania ou direitos de soberania sobre quaisquer de suas partes.

03. Nenhum Estado ou pessoa, natural ou jurídica, poderá reivindicar, exercer ou adquirir direitos com relação à área (zona) ou seus recursos, que sejam incompatíveis com o regime internacional a ser estabelecido e com os princípios desta Declaração.

04. Todas as atividades concernentes à exploração e explotação dos recursos da área (zona) e outras atividades relacionadas deverão ser governadas pelo regime internacional a ser estabelecido.

05. A área (zona) estará aberta ao uso exclusivamente para fins pacíficos a todos os Estados, sejam costeiros ou sem acesso ao mar, sem discriminação, de acordo com o regime internacional a ser estabelecido.

06. Os Estados deverão atuar na área (zona) de acordo com os princípios e as regras do Direito Internacional que forem aplicáveis, incluindo a Carta das Nações Unidas e a Declaração de Princípios do Direito Internacional referente a Relações de Amizade e Cooperação entre Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas, adotada pela Assembléia Geral, em 24 de outubro de 1970 (RES. 2.625 [XXV]), no interesse da manutenção da paz e segurança internacionais e na promoção da cooperação internacional e do mútuo entendimento.

07. A exploração da área (zona) e a explotação de seus recursos deverão ser efetuadas em benefício de toda a humanidade, independente de ser interior ou costeira a localização geográfica dos Estados, e tomando em consideração especial os interesses e as necessidades dos países em desenvolvimento.

08. A área (zona) deverá ser reservada exclusivamente para fins pacíficos, sem prejuízo de qualquer medida que tenha sido ou possa vir a ser acordada sobre o contexto das negociações internacionais empreendidas no campo do desarmamento, a qual possa ser aplicável a uma extensa área. Um ou mais acordos internacionais deverão ser concluídos tão logo seja possível, com vistas a efetivamente implementar tal princípio e a constituir um passo adiante, na exclusão dos fundos marinhos e oceânicos e seu subsolo da corrida armamentista.

09. Com base nos princípios desta Declaração, um regime internacional aplicável à área (zona) e seus recursos, incluindo um mecanismo internacional apropriado à efetivação deste dispositivo, deverá ser estabelecido, através de tratado internacional de caráter universal, geralmente acordado. O regime deverá, *inter alia*, contribuir para o desenvolvimento seguro e regular da área (zona) e de seus recursos, assim como para o seu gerenciamento racional, permitindo ainda as oportunidades de expansão de tais atividades e assegurando uma distribuição eqüitativa aos Estados dos benefícios derivados dessas atividades, com particular consideração aos interesses e necessidades dos países em desenvolvimento, sejam tais países interiores ou costeiros.

10. Os Estados deverão promover a cooperação internacional na pesquisa científica, exclusivamente para fins pacíficos:

(a) pela participação em programas internacionais e incentivando a cooperação na pesquisa científica entre o pessoal de diferentes países;

(b) através da efetiva publicação dos programas de pesquisa e da disseminação dos resultados das pesquisas, pelos canais internacionais; e

(c) pela cooperação em medidas de fortalecimento da capacidade de pesquisa dos países em desenvolvimento, incluindo a participação de seus nacionais em programas de pesquisas.

Nenhuma dessas atividades poderá constituir base legal para qualquer reivindicação com respeito a qualquer parte da área (zona) ou de seus recursos.

11. Com referência às atividades na área (zona) e em conformidade com o regime internacional a ser estabelecido, os Estados deverão tomar as medidas adequadas e deverão cooperar na adoção e implementação de regras, padrões e procedimentos internacionais para, *inter alia*:

(a) a prevenção da poluição (e) contaminação, e de outras agressões ao ambiente marinho, incluindo o litoral, e de toda a interferência com o equilíbrio ecológico do ambiente marinho; e

(b) a proteção e conservação dos recursos naturais da área (zona) e a prevenção de danos à flora e à fauna do ambiente marinho.

12. Em suas atividades na área (zona), incluindo aquelas relacionadas com os seus recursos, os Estados deverão ter a devida consideração aos direitos e interesses legítimos dos Estados costeiros, na região de tais atividades, assim como aos de outro quaquer Estado, que possam ser afetados pelas referidas atividades. Consultas deverão ser mantidas com o Estado costeiro, com respeito às atividades relacionadas com a exploração da área (zona) e com a explotação dos seus recursos, com vistas a evitar interferências nos aludidos direitos e interesses.

13. Nada aqui poderá afetar:

(a) o "status" legal das águas sobrejacentes à área (zona) ou do espaço aéreo acima das mencionadas águas; e

(b) os direitos do Estado costeiro, em relação a medidas para prevenir, atenuar ou eliminar grave e iminente perigo ao seu litoral ou as relacionadas influências da populição ou ameças conseqüentes ou, ainda, outras ocorrências agressivas resultantes de, ou provocadas por, qualquer atividade na área (zona), sujeita ao regime internacional a ser estabelecido.

14. Cada Estado deverá ter a responsabilidade para garantir que as atividades na área (zona), incluindo as relacionadas com os seus recursos, atividades essas empreendidas por organizações governamentais ou entidades não governamentais ou, ainda, por pessoas sob sua jurisdição ou atuando em seu interesse, serão efetuadas em conformidade com o regime internacional a ser estabelecido. A mesma responsabilidade se aplica a organizações internacionais e seus Membros, para as atividades empreendidas por tais organizações ou em seu interesse. Os danos causados por essas atividades estarão sujeitos a ressarcimento.

15. As Partes envolvidas em qualquer disputa relacionada com as atividades na área (zona) e com seus recursos deverão resolver tal disputa através das medidas mencionadas no Artigo 33 da Carta das Nações Unidas, e esse procedimento regulamentando as disputas poderá ser motivo de acordo no regime internacional a ser estabelecido.

Anexo II

Sumário da Convenção

PREÂMBULO (com vários Considerandos)

PARTE I — INTRODUÇÃO (Termos Utilizados e âmbito de aplicação).
PARTE II — MAR TERRITORIAL E ZONA CONTÍGUA:
Seção 1 — Disposições Gerais.
Seção 2 — Limites do Mar Territorial.
Seção 3 — Passagem Inofensiva (Inocente) pelo Mar Territorial:
Subseção A — Normas Aplicáveis a Todos os Navios.
Subseção B — Normas Aplicáveis a Navios Mercantes e Navios de Estado Utilizados Para Fins Comerciais.
Subseção C — Normas Aplicáveis a Navios de Guerra e a Outros Navios de Estado Utilizados Para Fins Não Comerciais.
Seção 4 — Zona Contígua.
PARTE III — ESTREITOS UTILIZADOS PARA A NAVEGAÇÃO INTERNACIONAL:
Seção 1 — Disposições Gerais.
Seção 2 — Passagem em Trânsito.
Seção 3 — Passagem Inofensiva (Inocente).
PARTE IV — ESTADOS ARQUIPÉLAGOS.
PARTE V — ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA.
PARTE VI — PLATAFORMA CONTINENTAL.
PARTE VII — ALTO MAR:
Seção 1 — Disposições Gerais.
Seção 2 — Conservação e Gestão dos Recursos Vivos (Biológicos) do Alto Mar.
PARTE VIII — REGIME DAS ILHAS.
PARTE IX — MARES FECHADOS OU SEMI-FECHADOS.
PARTE X — DIREITO DE ACESSO AO MAR E A PARTIR DO MAR DOS ESTADOS SEM LITORAL E LIBERDADE DE TRÂNSITO.
PARTE XI — A ÁREA (ZONA):
Seção 1 — Disposições Gerais.
Seção 2 — Princípios que regem a Área (Zona).
Seção 3 — Aproveitamento dos Recursos da Área (Zona).
Seção 4 — A Autoridade.
Subseção A — Disposições Gerais.
Subseção B — A Assembléia.
Subseção C — O Conselho.
Subseção D — O Secretariado.
Subseção E — A Empresa.
Subseção F — Recursos Financeiros da Autoridade.
Subseção G — Estatuto Judiciário, Privilégios e Imunidades.
Subseção H — Suspensão do Exercício de Direitos e de Privilégios dos Membros.
Seção 5 — Solução de Conflitos (Controvérsias) e Pareceres Consultivos.
PARTE XII — PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.
Seção 1 — Disposições Gerais.
Seção 2 — Cooperação Mundial e Regional.
Seção 3 — Assistência Técnica.

Seção 4 — Controle em Contínuo (Monitoreamento) e Avaliação Ecológica.
Seção 5 — Regras Internacionais e Legislação Nacional para Prevenir, Reduzir e Controlar a Poluição do Meio Marinho.
Seção 6 — Execução.
Seção 7 — Garantias.
Seção 8 — Áreas Cobertas de Gelo.
Seção 9 — Responsabilidade (e Obrigações).
Seção 10 — Imunidade Soberana.
Seção 11 — Obrigações Contraídas em Virtude de Outras Convenções sobre Proteção e Preservação do Meio Marinho.
PARTE XIII — INVESTIGAÇÃO (PESQUISA) CIENTÍFICA MARINHA:
Seção 1 — Disposições Gerais.
Seção 2 — Cooperação Internacional.
Seção 3 — Realização e Promoção da Investigação (Pesquisa) Científica Marinha.
Seção 4 — Instalação e Equipamento de Investigação (Pesquisa) Científica no Meio Marinho.
Seção 5 — Responsabilidade (e Obrigações).
Seção 6 — Solução de Conflitos (Controvérsias) e Medidas Provisórias.
PARTE XVI — DESENVOLVIMENTO E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA MARINHA:
Seção 1 — Disposições Gerais.
Seção 2 — Cooperação Internacional.
Seção 3 — Centros Nacionais e Regionais de Investigação (Pesquisa) Científica e Tecnológica Marinha.
Seção 4 — Cooperação entre Organizações Internacionais.
PARTE XV — SOLUÇÃO DE CONFLITOS (CONTROVÉRSIAS):
Seção 1 — Disposições Gerais.
Seção 2 — Procedimentos Compulsórios Conducentes à Decisões Obrigatórias.
Seção 3 — Limites e Exceções à Aplicação da Seção 2.
PARTE XVI — DISPOSIÇÕES GERAIS.
PARTE XVII — DISPOSIÇÕES FINAIS.
ANEXO I — ESPÉCIES ALTAMENTE MIGRATÓRIAS.
ANEXO II — COMISSÃO DE LIMITES DA PLATAFORMA CONTINENTAL.
ANEXO III — DISPOSIÇÕES BÁSICAS RELATIVAS À PROSPECÇÃO, EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO (EXPLOTAÇÃO).
ANEXO IV — ESTATUTO DA EMPRESA.
ANEXO V — CONCILIAÇÃO.
ANEXO VI — ESTATUTO DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DO DIREITO DO MAR.
ANEXO VII — ARBITRAGEM.
ANEXO VIII — ARBITRAGEM ESPECIAL.
ANEXO IX — PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BAKKER, Mucio Piragibe Ribeiro de. *A Política Nacional para os Recursos do Mar*. Revista Marítima Brasileira, 3º trimestre, 1983, p. 42-55.
2. BAKKER, Mucio Piragibe Ribeiro de. *Mar Territorial e Soberania Marítima*. Panaroma do Poder Marítimo. Biblioteca do Exército e Serviço de Documentação da Marinha, Editores, Rio de Janeiro, 1972.
3. BAKKER, Mucio Piragibe Ribeiro de. *O I Plano Setorial para os Recursos do Mar: Um Desafio e uma Esperança*. Conferência proferida na Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, set. 1981.

4. BAKKER, Mucio Piragibe Ribeiro de. *Voltando ao Problema do Mar Territorial Brasileiro*. Revista Marítima Brasileira, 4º trimestre, 1969, p. 92:99.
5. BASTOS, CMG Alex Henning. *Mar Territorial Brasileiro*. Panorama do Poder Marítimo. Biblioteca do Exército e Serviço de Documentação Geral da Marinha, Editores. Rio de Janeiro, 1972.
6. BOMPET, CF Marco Antonio Gonçalves. *Recursos Minerais do Mar — Aspectos Legais do Aproveitamento dos Recursos Minerais do Mar*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, jun. 1982.
7. BORGESE, Elizabeth Mann. *The New Law of The Sea*. Development. Rome, 1983.
8. CÂMARA, V. Alte Ibsen de Gusmão. *O Pensamento Estratégico Brasileiro — Projeção de Nossa Maritimidade na Estratégia Nacional*. Política e Estratégia. São Paulo, out-dez. 1983, Vol. I — nº 1, p. 164:174.
9. COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM). *Política Nacional Para os Recursos do Mar (PNRM) — Diretrizes Gerais*. Brasília, 1980.
10. GUIMARÃES, Luiz Felipe de Macedo Soares. *Os Interesses Marítimos do Brasil*. Brasília, jul. 1984.
11. KAUFMAN, Raymond e GREENWALD, Richard J. *Manganese Nodule Mining — Technical Progress and Jurisdictional Uncertainty*. Oceanology International. Brighton, UK., 72. mar. 1972.
12. KEESING'S. *International Developments — Other Topics*. Volume XXIX. jan. 1983.
13. MONDIN, Tito. *Mar Territorial*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, jul-dez. 1967.
14. MONDIN, Tito. *Plataforma Submarina*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, out-dez. 1968.
15. MOORE, J. Robert. *Oceanografia — Perspectivas Introducción*. Selecciones de Scientific American. Madrid, 1975.
16. MOREIRA, CF Hermes Eduardo. *Os Resultados da III Conferência sobre o Direito do Mar e suas Implicações sobre a Marinha*. Brasília, 1982.
17. MOREIRA DA SILVA, V. Alte Paulo de Castro. *Usos do Mar*. Brasília, 1978.
18. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Versão em Língua Portuguesa: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe)*. Montego Bay, dez. 1982.
19. PAIVA, Melquíades Pinto. *O Direito do Mar e a Administração dos seus Recursos Naturais — Um Enfoque Brasileiro*. Rio de Janeiro, nov. 1982.
20. PARDO, Arvid. *A New Order for the Oceans*. South, The Third World Magazine. London, may. 1984.
21. PARDO, Arvid. *The Common Heritage of Mankind*. Development. Rome, 1983.
22. POHL, Reynaldo Galindo. *The Settlement of Disputes in the Convention on the Law of The Sea*. Development. Rome, 1983.
23. RAMALHETE, Clóvis. *Parecer sobre o Direito dos Estados à Distenção do seu Mar Territorial ante as Normas Vigentes da Convenção de Genegra (1958) e outras do Direito Internacional*. Mar Territorial, Tomo II. Brasília, s.d.
24. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO (SEPLAN), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (III PBDCT) — Recursos do Mar* — 1980/1985. Brasília, 1980, p. 73:74.

2. AS RAZÕES DO ALINHAMENTO: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO APÓS-GUERRA, 1946-1950*

Gerson Moura**

O Governo do General Eurico Gaspar Dutra é conhecido, de modo geral, como um período de "redemocratização" que se segue aos 15 anos de governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e assiste ao renascimento dos partidos políticos, à reorganização dos poderes e à restauração das eleições para cargos eletivos. A política externa brasileira desse período é geralmente considerada uma continuação da política levada a efeito pelo governo Vargas nos seus quatro últimos anos de existência (1942-1945), isto é, uma política de alinhamento aos Estados Unidos.

No entanto, a democratização brasileira no pós-guerra apresentou como traço marcante o seu temor ao conflito social — que se prenunciava como resultado da guerra em todas as sociedades ocidentais — e uma decidida rejeição às tentativas de reforma social preconizadas pelos movimentos de trabalhadores, que se reorganizaram a partir de 1945. Para o governo Dutra, por trás de cada movimento social encontrava-se inevitavelmente a mão do comunismo internacional. Por isso ele se caracterizou por uma política estritamente conservadora no plano econômico e repressiva no plano político e social.[1]

Também a política externa brasileira desse período só aparentemente continuava a política de alinhamento aos EUA praticada nos últimos anos do governo Vargas. Por razões que examinaremos adiante, os resultados de um e outro período foram bastante diversos no que diz respeito aos ganhos dessa política. De qualquer modo, o governo Dutra estava convencido de que o Brasil deveria manter laços especiais com o "mundo ocidental" tendo em vista a possibilidade de um conflito generalizado (3ª guerra mundial). Esperava-se que esse alinhamento aos Estados Unidos daria ao país algumas vantagens especiais: 1º) a manutenção

---

* Trabalho apresentado ao Simpósio "Política Externa Brasileira, 1946-1982" no 44º Congresso Internacional de Americanistas, Manchester, Inglaterra, 5-10/setembro/1982.

** Gerson Moura é pesquisador do CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil) da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Defendeu tese de doutorado em 1982 no University College London, sob o título "Brazilian Foreign Relations, 1939-1950"

de sua superioridade militar (advinda da participação na guerra) no conjunto da América do Sul. 2º) participação plena nas conversações de paz do pós-guerra e na construção de uma nova ordem internacional.

A combinação do "combate ao comunismo internacional", derivado das preocupações do governo Dutra com a ordem interna, com o "alinhamento à política internacional dos Estados Unidos", constitui a linha-mestra da política exterior brasileira no pós-guerra. A seu favor, deve-se ressaltar que ela foi seguida de modo absolutamente consistente de 1946 a 1950.

Analisaremos essa linha-mestra em cinco amplos setores da política exterior brasileira, dois em planos multilaterais e três em planos bi-laterais.

1

Durante o governo Dutra, *a atuação do Brasil na ONU* guiou-se pela regra de seguir o voto dos EUA em todas as questões importantes, com uma única exceção: quando dos conflitos entre os EUA e Argentina, procurou-se preservar a solidariedade aos EUA, sem ser hostil à Argentina. Essa adesão não lhe concedeu, porém, os resultados que imaginava ter direito a receber.

Mesmo quando o voto com as Grandes Potências, significava um embaraço para o governo brasileiro, a orientação básica era mantida. Quando, por exemplo, o representante polonês propôs um rompimento de relações com o regime de Franco em 1946, argumentando que muitos especialistas nazistas trabalhavam em projetos militares na Espanha, o Brasil opôs-se à medida na base de que qualquer ação seria uma intervenção nos negócios espanhóis.[2] Contudo, as Grandes Potências concordaram com uma fórmula de compromisso pela qual os Estados representados na ONU retirariam seus Embaixadores e Plenipotenciários de Madri se não se estabelecesse um regime democrático no país. Os representantes brasileiros votaram a favor da moção, mas, tão logo a situação internacional possibilitou uma mudança de posição, o Itamarati revisou sua atitude para apoiar um "governo estável na Espanha" e "opor-se a qualquer sanção contra Espanha".[3]

Representantes brasileiros na ONU queixavam-se de que essa orientação significava afinal de contas uma mera duplicação do voto norte-americano, mas a norma foi mantida.[4] Do mesmo modo, uma proposta de desarmamento, que tinha sido bem recebida pela delegação brasileira, foi rejeitada pelo Itamarati, pelo fato de ser de origem soviética e de ter sido rejeitada pelos EUA.[5] De outro lado, o "Plano Baruch" para controle dos meios de produção de energia atômica e impedimento da difusão de *know-how* nuclear foi fortemente apoiada pelo Itamaraty, embora ele reconhecesse que o plano significaria uma limitação da soberania brasileira.[5] Os especialistas brasileiros na ONU, chefiados pelo Comandante Álvaro Alberto, tentaram manter a possibilidade de acesso do Brasil às técnicas e combustível nuclear, mas os representantes americanos evitavam definir-se sobre a reivindicação brasileira. Em compensação, elegeram Álvaro Alberto para a presidência da Comissão de Energia Atômica da ONU.

A adesão brasileira estrita à orientação americana teve uma retribuição: os EUA apoiaram a indicação do Brasil para uma cadeira não-permanente no Conselho de Segurança da ONU para um mandato de dois anos. O Brasil passou a "figurar entre as seis Potências do Mundo" e o Itamaraty recebeu esse resultado como "um triunfo significativo", embora fosse essa uma velha promessa dos EUA ao Brasil desde o ano anterior, quando não lhe foi reservada uma cadeira permanente no Conselho.[6] De qualquer modo as conquistas no âmbito da ONU criaram a impressão de que o país tinha um poder renovado de decisão no plano internacional. O Itamaraty passou a insistir na participação nas Conferências de paz, interessando-se particularmente em se representar nos debates sobre reparações de guerra e participar no "Allied Reparations Council", sob o argumento de que como aliado na guerra tinha direitos legítimos de participação.[7]

O governo brasileiro conseguiu finalmente um assento entre as 21 nações que se reuniram em Paris para discutir os problemas do pós-guerra, em meados de 1946. A delegação brasileira, chefiada pelo próprio Ministro de Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, aproveitou a oportunidade para proclamar os altos princípios de sua política externa, como soberania e igualdade jurídica entre todas as nações, mas logo verificou que "não havia lugar igual para as grandes e pequenas nações" na Conferência e os procedimentos da reunião asseguravam a predominância dos Quatro Grandes. A Conferência não tratou do problema das reparações, mas a delegação brasileira pôde participar do comitê sobre a Itália, no qual a política de Fontoura foi a de "fazer menos severas" as cláusulas militares e econômicas a serem impostas à Itália, assim como a de evitar qualquer perda territorial (inclusive as colônias), e negar às populações de territórios contestados o direito de se transferirem para outra soberania nacional.[8]

A participação brasileira na Conferência de Paris teve um duplo sentido: primeiro, ela revelou a disposição de contribuir para o congelamento do *status quo* italiano, evitando perdas e tentando conter as profundas mudanças sociais e políticas que o país experimentava nos últimos anos da guerra. A dipçomacia brasileira estava consciente de que a guerra abrira caminho para movimentos sociais e revoltas contra desigualdades de classe e a pobreza nos países ocidentais. Considerava entretanto esses movimentos como resultados de "propaganda comunista" e seguia uma linha de contenção da mudança.[9]

Em segundo lugar, ela projetava de algum modo o Brasil no plano internacional. Embora se pudesse argumentar que a participação brasileira numa questão que era puramente européia não tinha interesse para o seu país, Neves da Fontoura justificou-se como uma questão de "justiça" e "moral". Era importante para o Brasil dar sua contribuição à regulação dos problemas do pós-guerra, em outras palavras, atuar como uma Grande Potência, ilusão que os planejadores brasileiros gostavam de alimentar.[10]

As Conferências seguintes dos Quatro Grandes, para discussão do tratado de paz com a Alemanha, em Moscou e Londres, ambas em 1947, encontrariam as mesmas reivindicações brasileiras e os mesmos resultados negativos. Acontecia que as demandas brasileiras por reparações estavam, àquela altura, em conflito aberto com a política norte-americana de reconstrução da Alemanha, no quadro mais amplo de "contenção da URSS". Para os Estados Unidos não deveria haver qualquer reparação em favor dos antigos inimigos da Alemanha. A esta altura, a solução das "duas Alemanhas" começava a ser considerada e não havia neste jogo lugar para as pretensões brasileiras. De qualquer modo, a insistência brasileira em discutir reparações tinha um sentido: não era uma busca de benefícios econômicos, mas a procura de uma posição política. Compartilhar compensações implicaria participar em negociações com as Grandes Potências. E discutir com as Grandes Potências significaria que o Brasil era realmente importante na política internacional.[11]

Se a Conferência de Paris deu ao Brasil a sensação de importância no plano internacional em 1946, no ano seguinte a presença do ex-Ministro Osvaldo Aranha como chefe da delegação brasileira na ONU magnificou essa impressão. Aranha foi eleito Presidente do Conselho de Segurança em fevereiro, Presidente da Assembléia Geral Extraordinária em abril e Presidente da II Assembléia Geral em setembro de 1947 e, de um modo geral, foi considerado um Presidente hábil e capaz.

Essa situação permitiu à delegação brasileira desenvolver uma visão mais complexa da situação internacional e levou os representantes brasileiros a assumirem uma atitude mais aberta e independente em muitas ocasiões. Paradoxalmente essa orientação entrava em contradição com a disposição estrita do Itamaraty de "seguir os EUA a qualquer preço". Desde 1947 o Itamaraty era chefiado por Raul Fernandes, jurista conservador, que se convencera de que a guerra entre Leste e Oeste era inevitável — e talvez desejável, como a única maneira de evitar a dominação bolchevista na Europa — de modo que o Brasil deveria integrar uma "frente ocidental unida" em torno dos EUA.[12] Isso significava evidentemente seguir sem

restrição o voto americano nas reuniões internacionais.

Osvaldo Aranha era conhecido como o "campeão da causa americana" quando chefiou o Itamaraty entre 1938-1944, mas em contato com a delegação brasileira no forum cosmopolita da ONU, percebeu que não haveria guerra global entre USA e URSS, que algum grau de colaboração era visível entre as duas grandes potências e que os EUA não estavam interessados no continente americano, mas jogavam para valer na Europa e Ásia. Por isso ele aconselhava discreção nos envolvimentos brasileiros. Ele era sem dúvida pró-americano mas, em contraste com Raul Fernandes, era capaz de reconhecer não apenas as reivindicações soviéticas de poder como também a busca de hegemonia por parte dos Estados Unidos. Ele concluia que a política brasileira deveria estar do lado americano, mas devia estar consciente da verdadeira natureza das disputas internacionais, ou de outro modo, "agiria como um cego".

Essas diferentes orientações produziriam dois grandes conflitos entre o Itamaraty e a delegação brasileira na ONU. A última advertia que "solidariedade não é servidão" ao governo americano, enquanto o primeiro considerava dever da delegação brasileira "ajustar-se aos Estados Unidos sem qualquer indecisão".[13] Um exame acurado das questões que provocaram as disputas entre o Itamaraty e a delegação brasileira mostram que um dos elementos mais importantes era a relação mantida com o bloco soviético na ONU. O Itamaraty guiava-se por uma equação em que "votar com os Estados Undios" significava necessariamente "votar contra o bloco soviético" e exigia essa coerência de sua delegação. O anti-sovietismo da política externa brasileira envolvia uma atitude de permanente ataque a tudo aquilo que fosse identificado pelo Itamaraty como ação comunista internacional. (Veremos adiante que essa política ligava-se ao medo de conflitos sociais e à negativa em promover reformas sociais exigidas pelo movimento operário organizado no Brasil.) Essa matriz ajuda a entender a identidade da política externa brasileira com os regimes extremamente conservadores e governos ditatoriais, assim como os esforços por apoiar a política colonialista de algumas potências européias.

Nesta linha, ao mesmo tempo em que defendia o não envolvimento da ONU na Espanha, sob o argumento da auto-determinação do povo espanhol, o Itamaraty considerava que a guerra civil na Grécia era algo mais sério do que um distúrbio causado pelos próprios gregos e deveria ser entendido como resultado de uma intervenção estrangeira, isto é, da URSS. Igualmente, o Itamaraty lamentou a vitória da revolução socialista na China e apoiou a política americana na Coréia.[14] Embora o governo Dutra tivesse evitado envolver-se na guerra da Coréia, o apoio político aos EUA foi sempre firme.

2

A mesma orientação "anti-soviética" militante e "pró-americana" está presente na política brasileira de apoio ao panamericanismo.

Apesar das dificuldades representadas pelo conflito entre EUA e Argentina durante a guerra e nos dois anos seguintes, o sistema interamericano alcançou o alto grau de formalização política e militar de 1946 a 1948. Esses esforços de formalização não se orientaram para a edificação de um sistema puramente defensivo, mas objetivavam claramente a consolidação do *sistema de poder* americano. Do ponto de vista político-militar, a idéia de "defesa hemisférica" nasceu no Departamento de Estado, como contrapartida lógica da política de "boa vizinhança" do governo Roosevelt para a América Latina. Os processos de consulta e ação comum no plano da política continental deveriam ter uma correspondência no plano militar; daí o estabelecimento do conceito de *defesa multilateral*, a defesa hemisférica. Daí também a idéia de criar um Conselho Interamericano de Defesa hemisférica. Entretanto o Exército e a Marinha dos EUA opuseram-se a essa criação, que consideravam irrealista, visto que o conjunto de suas concepções estratégicas fundamentava-se no princípio de *defesa nacional* dos Estados Unidos.[15] Na década dos trinta, face à crescente tensão internacional, os estrategistas americanos incluiram na "defesa nacional" dos Estados Unidos o Alasca e a Terra Nova

ao norte e o Nordeste brasileiro e os Galápagos, ao sul. Para defender esse imenso território imaginaram acordos *bilaterais* com os países envolvidos, para o fornecimento de bases necessárias à defesa do território, em caso de uma guerra global. Em reumo, a defesa *hemisférica* não seria implementada em termos *multilaterais*, já que as forças norte-americanas seriam as únicas responsáveis pela defesa do território continental, contando com ajuda de outros países nos termos em que eles (os estrategistas americanos) determinassem, por meio de acordos *bilaterais*.

Desse modo, os esforços de criação de um Conselho de Defesa Interamericano nada mais eram do que uma *fachada política* necessária à ação do Departamento de Estado, em seu esforço de conseguir uma unanimidade de perspectivas em relação ao perigo representado pelo Eixo. A grande contribuição latino-americana aos Aliados durante a Segunda Guerra foi constituída pelo suprimento de matérias-primas estratégicas e o fornecimento de bases, nos pontos sensíveis do continente, para o estacionamento de tropas americanas. Ambas as contribuições foram reguladas por acordos bi-laterais.

Na Conferência Interamericana de Chapultepec (México) em fevereiro/março de 1945, os Estados Unidos insistiram na aprovação de uma resolução denominada "Assistência Recíproca e Solidariedade Americana" que dispunha sobre a defesa mútua contra a agressão externa e interna. O "inimigo" a essa altura ainda era o Eixo e as relações EUA-URSS eram de irrestrita colaboração. Na ausência desse perigo externo iminente, a "assistência recíproca e solidariedade americana" aprovada em Chapultepec acentuava a intenção de solidificar a *unidade* continental e *ipso facto* a sua liderança, isto é, a dos Estados Unidos.[16]

Desde 1946, porém, delineavam-se duas super-potências e uma espetacular "reversão de alianças" transformou a antiga colaboração entre URSS e EUA em competição e rivalidade. Essa mudança teve reflexos imediatos na política americana para a América Latina e se pôde perceber desde então que os objetivos de Washington no continente consistiam em "consolidar uma frente anti-russa, eliminar centros de propaganda anti-americana e organizar politicamente a defesa hemisférica". Os programas de treinamento e equipamento militar que então se organizaram para a América Latina tinham exatamente o objetivo de criar "um flanco estável seguro e amigável" de países alinhados ao sul do Rio Grande, de modo a "promover a segurança nacional dos Estados Unidos."[17]

Do ponto de vista do "desenvolvimento econômico inter-americano" a política de Was Washington definira durante a guerra três linhas de interesse: aumento das exportações da América Latina para os EUA, aumento do comércio entre os países latino-americanos e aumento da industrialização nas repúblicas americanas. O 1º item naturalmente acentuava o caráter primário-exportador das economias do continente e o último aparentemente contrabalançava essa tendência. Entretanto, o exame mais acurado da política americana nos mostra que o governo Roosevelt era definitivamente contra a criação de indústrias de bens de capital na América Latina porque elas "se provariam anti-econômicas em sua operação"; em seu lugar, ele propunha a criação de indústrias leves, de modo que as repúblicas americanas pudessem "livrar-se da dependência da Europa e Ásia".[18] Quanto à América Latina, o governo Roosevelt estava interessado na produção de matérias-primas e admitia indústrias de bens de consumo que não ameaçassem as exportações norte-americanas para o continente.

O governo de Truman não modificou as principais linhas da política econômica de Roosevelt para a América Latina. Os poucos investimentos públicos americanos em grandes projetos industriais latino-americanos (como Volta Redonda no Brasil) tinham sido ditados por conveniências políticas durante a guerra e agora não tinham mais razão de ser. Desde 1945 o Governo Americano trabalhou e difundiu no continente a idéia de liberdade para o capital privado estrangeiro em escala global. Fêz incluir na Ata de Chapultepec em 1945 os "princípios liberais" que asseguravam tratamento igualitário para o capital estrangeiro em cada nação do continente e "acesso de todos os povos em igualdade de condições ao comércio e matérias-primas do mundo".[19] E defendeu a idéia de que o desenvolvimento econômico da

América Latina se faria mediante o investimento de capitais privados, nacionais ou estrangeiros, naturalmente em "igualdade" de condições.

O mesmo propósito de manter um "flanco estável, seguro e amigável" subjazia aos esforços multilaterais de "defesa hemisférica" na Conferência interamericana do Rio de Janeiro em 1947, que criou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Para o TIAR "um ataque armado de qualquer Estado contra um Estado americano será considerado como um ataque contra todos os estados americanos". No entanto, em 1947 não havia qualquer evidência de agressão ou ameça de agressão externa contra qualquer estado americano. Se se considera porém a "reversão das alianças", o inimigo potencial dos EUA era a URSS e este país desempenhou de fato o papel de ator oculto da Conferência do Rio. De fato, algumas delegações, inclusive a brasileira, desejam discutir a adoção de medidas de âmbito continental contra o "comunismo" e as "atividades subversivas", que seriam expressão do "expansionismo soviético". Elas foram dissuadidas dessa intenção pela própria delegação americana, visto que um debate dessa natureza não apenas suscitaria oposição entre os próprios delegados, mas tornaria claro o sentido oculto da Conferência, isto é, a articulação do *sistema de poder* norte-americano em oposição ao sistema soviético, da qual a "defesa hemisférica" constituia uma excelente cobertura.[20]

Como era de se esperar, a delegação brasileira à Conferência do Rio, chefiada por Raul Fernandes agiu em estreita relação com a delegação americana chefiada por Marshall. As preocupações brasileiras com a Conferência eram principalmente militares e jurídicas. Os militares brasileiros temiam que a Argentina assinasse o tratado para poder armar-se "subvertendo assim o equilíbrio de forças que sustentava a paz no Hemisfério".[21] O Itamaraty se impressionava com os efeitos jurídicos do tratado, desde que ele significava uma limitação voluntária de soberania nacional pelas decisões e ações coletivas". "Abre-se uma brecha no reduto das soberanias nacionais ilimitadas" e cada nação americana tem de contribuir à ordem internacional pela abdicação de algumas de suas capacidades nacionais.[22] Para Raul Fernandes, com o TIAR, a mais importante abdicação de faculdades nacionais seria feita pelos Estados Unidos, uma curiosa inversão do significado político da Conferência. Era muito difícil imaginar a "soberania nacional ilimitada" da maioria dos estados americanos e muito mais difícil ainda ver o resultado da Conferência do Rio como abdicação norte-americana de suas faculdades nacionais. Ao contrário, a Conferência espelhava a política dos EUA para a América Latina sob a batuta de Truman: "preocupação pela segurança, determinação de manter a hegemonia política e econômica e a promoção de sua própria marca de democracia".[23]

Na Conferência de Bogotá, em 1948, que formalizou as relações políticas e econômicas interamericanas mediante o estabelecimento da Organização dos Estados Americanos e o Acordo Econômico de Bogotá, a delegação brasileira chefiada por João Neves da Fontoura seguiu um comportamento semelhante. Neves da Fontoura declarou a Marshall na ocasião que a delegação brasileira seguiria de perto a delegação americana e que se faria todo esforço para que os pontos de vista das duas delegações coincidissem sempre. A delegação brasileira se prontificou a agir como intermediário entre os EUA e os demais países do continente e aceitou completamente as formulações econômicas dos Estados Unidos na reunião. A delegação brasileira apoiou também o debate sobre "comunismo" assim como a declaração anti-comunista incorporada à Carta da OEA no seu artigo 32 — que serviria anos mais tarde de justificativa para a intervenção americana em São Domingos.[24]

As classes dirigentes brasileiras acompanharam também as novas formulações americanas, que procuravam desde então apresentar o panamericanismo como parte de uma formulação mais abrangente, a de "mundo livre", "civilização ocidental" e "civilização cristã" em oposição à "cortina de ferro", "perigo amarelo", "perigo asiático" etc. Desde muito cedo seus líderes políticos e militares incorporaram o novo discurso.

3

Apesar de todas as evidências em contrário, os dirigentes brasileiros conduziram as *relações Brasil-EUA* no pressuposto de que o Brasil ocupava a posição de "aliado especial" dos EUA no continente americano, devido à sua participação na guerra, e de que essa situação asseguraria uma permanente preeminência política e militar na América Latina, especialmente em face ao poder argentino. Basicamente por essa razão, eles estavam dispostos a aceitar os programas militares e econômicos americanos para o país como o melhor caminho para preservar aquela situação de "aliado especial".

No plano militar, a partir de 1946 ocorreram várias reformas, especialmente no Exército, cuja organização, treinamento e armamento foram ajustados ao modelo norte-americano. Criou-se um Estado Maior das Forças Armadas, reorganizou-se o Ministério da Guerra e criou-se a Escola Superior de Guerra — tudo dentro dos padrões norte-americanos. As noções de "defesa hemisférica" e "defesa nacional" foram gradativamente dando lugar às noções de "segurança hemisférica" e "segurança nacional", nos quadros de referência ideológicos da guerra fria e teriam uma forte influência no futuro militar e político do país.[25] Os militares brasileiros imaginavam que a posição estratégica do Brasil no continente fosse suficiente para justificar suas pretenções à hegemonia sul-americana, como também para limitar o acesso da Argentina aos benefícios da assistência militar dos EUA ao continente.[26] Essa política evidentemente conflitava com a política do Departamento da Guerra americano que detinha em suas mãos o processo de decisões sobre o potencial militar que cada nação do Hemisfério deveria manter.[27] Os acordos celebrados pelos EUA com o Brasil inseriam-se no contexto global de relações militares ou de interesse militar dos EUA, como, por exemplo, o acordo de aviação civil.

A última tentativa brasileira de ser reconhecido por Washington como um "aliado especial" ocorreu por volta de 1948/49. Alegando a necessidade de obter aprovação do Congresso Nacional para gastos para completar e manter as bases aéreas no Norte e Nordeste brasileiro (ocupadas durante a guerra por tropas americanas), o governo Dutra apresentou a Washington, por meio da Comissão Militar Brasil-EUA, um memorando solicitando um amplo reequipamento econômico e militar do Brasil. Fundamentava o seu pedido nos compromissos assumidos pelos EUA para com o Brasil no acordo secreto político-militar de 1942.

Evidentemente, em 1948 o acordo secreto de 1942 "não estava em consonância com os interesses estratégicos correntes dos EUA".[28] Os interesses estratégicos maiores dos EUA estavam na Europa e na Ásia; o continente americano estava politicamente consolidado com o TIAR e a OEA; e não havia razão portanto para que um país recebesse de Washington um tratamento especial. A possibilidade de uma nova "aliança especial" estava descartada naquele momento e o Brasil seria atendido no mesmo plano de outros países latino-americanos.[29]

No *plano econômico*, idêntica situação se aprsentou. Os líderes brasileiros confundiram os planos de emergência dos EUA durante a guerra e imaginaram que o modelo de assistência econômica representado por Volta Redonda teria uma continuidade. Bem cedo foram chamados à realidade, quando uma missão econômica brasileira tentou obter de Washington em 1946 um empréstimo de governo-a-governo para reequipar transportes marítimos e terrestres do país e fracassou. No ano seguinte a tentativa de obter um empréstimo do Eximbank para construção de uma refinaria de petróleo teve o mesmo destino, sob o argumento de que "tal empréstimo fortaleceria aqueles que no Brasil querem um monopólio interno de todas as fases da produção de petróleo".[30] Delineava-se então a oposição entre os "nacionalistas" e os "aliados do capital estrangeiro", tema que apresentava profundas implicações com a política interna brasileira.

A administração federal brasileira aceitava sem restrições as teses econômicas de Chapultepec e o Itamaraty destacava-se nessa posição. Os debates na Assembléia Constituinte

de 1946 atraiam naturalmente a atenção dos interesses estrangeiros (especialmente americanos e britânicos) nos capítulos sobre a ordem econômica e social. O Ministro das Relações Exteriores, Neves da Fontoura, ecoava as preocupações britânicas a respeito do "jacobinismo" do ante-projeto de Constituição; e os ministros da Justiça e da Viação trabalhavam para inserir na nova "Carta Magna" o princípio de que ao capital estrangeiro deveriam ser dados os mesmos direitos, privilégios e deveres do capital nacional. O Itamaraty orientou a Embaixada Britânica no Rio de Janeiro no encaminhamento de um memorandum que procurava evitar que os bancos de depósito e companhias de seguro fossem reservados exclusivamente para acionistas brasileiros.[31]

Os norte-americanos preocupavam-se principalmente com o petróleo e outras matérias-primas estratégicas e tanto a Embaixada dos EUA como os representantes das grandes companhias de petróleo mobilizaram-se intensamente para impedir que a nova Constituição entregasse as concessões de exploração de recursos minerais somente a pessoas físicas e jurídicas brasileiras. Novamente o Itamaraty estava pronto a colaborar com as teses americanas e apresentou os seus pontos de vista à comissão de redação da Constituição.[32]

A Constituição de 1946 deixou aberta a questão das concessões para exploração do sub-solo, mas não a regulamentou. Esta regulamentação seria feita posteriormente por intermédio de leis ordinárias. Os anos seguintes (1947-1950) assistem portanto a intensas lutas políticas em torno das concessões para a exploração dos recursos minerais do sub-solo brasileiro. A luta mais intensa deu-se em torno do petróleo, devido à reação nacional contra a presença do capital estrangeiro, obrigando o governo Dutra a recuar em suas intenções de permitir a participação das grandes companhias estrangeiras nesse negócio.[33]

Em outras matérias-primas os interesses americanos tiveram melhor sorte. Data de 1947 a autorização para a US Steel e a Bethleem Steel explorarem o manganês brasileiro por 50 anos. A busca de urânio e outros materiais raros foi implementada e a compra de areias monazíticas para produção de tório prosseguiu sem interrupção todos estes anos; a formalização de acordos para a pesquisa e exploração dos recursos minerais brasileiros foi finalmente obtida em 1949.

Em nome de um melhor aparelhamento econômico do Hemisfério Ocidental para o caso de uma emergência militar, os EUA obtiveram vantagens econômicas ponderáveis em sua relação com o Brasil. Mas o esperado retorno em termos de uma assistência econômica em larga escala não aconteceu (a não ser programas menores de assistência técnica e treinamento industrial através do programa do Ponto Quatro) e Washington martelou a tecla da liberdade para o investimento estrangeiro até o fim da década.[34]

4

A orientação econômica principal do governo Dutra coincidia também em linhas gerais com as esperanças britânicas a respeito da política externa brasileira. Durante a guerra os britânicos perceberam claramente a extensão dos interesses econômicos dos EUA na América Latina e o quão prejudiciais eles eram aos seus próprios interesses. Ao mesmo tempo, os britânicos se preocupavam com as tendências nacionalistas que detectavam no Brasil e formulavam estratégias defensivas para proteger seus interesses comerciais e financeiros estabelecidos.[35] Sua maior preocupação eram as companhias de seguros e os bancos, ainda bastante representativos em número e volume de capital. As companhias de serviço público que ainda mantinham no Brasil (luz e força, bondes, ferrovias etc) achavam-se então debaixo do fogo da oposição, visto que muitas delas ofereciam péssimos serviços ao público brasileiro.

De outro lado, o Brasil tinha acumulado superavits em sua balança comercial com a Grã-Bretanha durante a guerra e desejava usá-los na aquisição de equipamentos de transporte marítimo e terrestre. Novamente os princípios "liberais" dos direitos do capital estrangeiro

seriam acionados em benefício dos investidores, em pelo menos duas ocasiões de grande importância política: a missão Neves de Fontoura a Londres em 1946 e a compra da Estrada de Ferro Leopoldina pelo governo brasileiro em 1949.

A Missão Neves de Fontoura visava a discutir as relações econômicas entre os dois países e assinou um acordo pelo qual o Ministro brasileiro fornecia garantias de um tratamento justo para as empresas britânicas no Brasil, assim como se comprometia a contribuir para sua recuperação; o Brasil enviaria uma missão à Grã-Bretanha para usar suas divisas em libras para comprar equipamento; e o Brasil faria todo o possível para atender aos desejos britânicos de suprimento de alimentos, especialmente arroz. A delegação brasileira obteve dos britânicos: a promessa de que fariam o que pudessem para ajudar no suprimento de equipamento de transportes, na remoção das restrições à importação de mate; fizeram também promessas de considerar as propostas de importação de produtos tais como algodão, café, castanhas e laranjas.[36] Pelo acordo, o Brasil continuava a ser um bom produtor de alimentos, mercado para investimento de capital. O Brasil aceitava garantir os investimentos britânicos e até mesmo tentar salvar algumas companhias britânicas no Brasil da falência.

As companhias britânicas de serviço público no Brasil viviam uma situação crítica desde o final da guerra. Seus serviços e salários estavam em deterioriação, criando problemas não apenas para a economia brasileira, mas também para a ordem social. Os setores nacionalistas brasileiros exigiam a expropriação dessas companhias sem compensação, ou mediante pagamento de um valor estrito (custo histórico). Para o Governo britânico a solução ideal seria a compra dessas companhias pelo governo brasileiro e a indenização de seus acionistas, mas não admitia em público esta opção para não enfraquecer o poder de barganha das companhias. O Governo brasileiro era favorável a uma solução intermediária de ajuda às companhias para que se mantivessem em operação.

Um caso paradigmático desse problema foi o da Leopoldina Railway Co., empresa muito importante do ponto de vista econômico e social para o Brasil. A crise da Leopoldina teve um ponto de partida evidente na greve de seus funcionários em 1946, quando a companhia já reconhecia sua "má situação financeira".[38] A política do governo brasileiro de salvar a empresa, mediante o levantamento de um empréstimo, não interessava muito à Leopoldina que calculava então que mesmo recebendo uma injeção de 13 milhões de libras não seria capaz de produzir dividendos aos seus acionistas. Preferia portanto operar sob condições deficitárias. No início de 1948 a situação da Leopoldina era desesperada, mas para sua sorte o governo brasileiro estava tão preocupado quanto ela com a mobilização operária na empresa e resolvera negociar a compra da ferrovia. Embora tivesse arbitrado inicialmente em £7,5 milhões o preço dos bens da companhia, o governo brasileiro acabou subindo para £10 milhões a sua oferta final, apesar da forte oposição interna no ministério, nos meios políticos e entre os homens de negócios, contra a transação.[39]

Uma parte significativa da política britânica no pós-guerra orientava-se para sua necessidade de recuperação econômica rápida. A política britânica para o Brasil parecia assumir que os brasileiros tinham a responsabilidade de contribuir para essa recuperação. E a política posta em prática pelo Governo brasileiro parecia agir nessa direção, em muitos casos.

5

A política externa brasileira entre 1946-1950 apresenta uma marca fortemente anti-soviética. Aparentemente uma conseqüência da guerra fria, o anti-sovietismo brasileiro parece ser mais uma conseqüência da política interna, na qual o conflito social e a divergência política são vistos como perigos a serem reprimidos e não como problemas a serem solucionados. Desse modo, enquanto a liberalização política a partir de 1945 permitiu a reorganização do movimento operário, a política governamental a partir de 1946 foi a da intervenção nos sindicatos, destituição dos líderes mais atuantes (comunistas, nacionalistas ou independentes) e a proibição de uma confederação nacional de trabalhadores fora da tutela governamental.[40]

A guerra produzira conflitos sociais agudos e até mesmo revolução social na maioria dos países ocidentais, mas o governo brasileiro não tinha como lidar com esses problemas, porque sua motivação mais íntima era o medo e a rejeição da mudança social. Em seu modo simplista de pensar, a mudança social era um instrumento da ação comunista e a ação comunista era um instrumento da política internacional de Moscou. Portanto tudo se ligava a essa explicação: qualquer convulsão na sociedade deveria ser vista como uma parte ou instrumento inconsciente da conspiração soviética internacional contra as "democracias". Por isso, desde muito cedo o governo Dutra fêz planos para colocar o Partido Comunista fora da lei devido à influência que exercia em muitos movimentos sociais e políticos.

A batalha política travada pelo governo Dutra em 1946 para banir o Partido Comunista não teve sucesso, devido à resistência da esquerda e da representação liberal na Assembléia Constituinte. Mas as pressões cruzadas dos setores mais conservadores do Estado (especialmente do Exército), da Igreja Católica e dos partidos políticos produziram em 1947 o banimento do partido pelo Supremo Tribunal Federal por 3 votos a 2. Seguiu-se a "batalha das cassações", pela qual os comunistas eleitos para cargos legislativos tiveram seus mandatos extintos. Na escalada para exterminar o "inimigo do estado brasileiro" o passo seguinte era óbvio: desde que os comunistas "eram parte da Russia dentro do Brasil" segundo uma visão comum da época,[41] o passo seguinte seria uma ação contra a União Soviética. No mesmo ano o Brasil cortou suas relações diplomáticas com a URSS.

O Brasil estabelecera relações com o Império Russo desde 1830 mas com a revolução balchevique de 1917 essas relações foram cortadas. A tentativa revolucionária da Aliança Nacional Libertadora em 1935 somente reforçara à nação de perigo que essas relações representariam para o Estado brasileiro e o governo Vargas cultivou essa noção, recusando-se durante a guerra a aceitar as sugestões no sentido de reatar relações com a URSS, visto que ela agora lutava como aliada contra o nazi-fascismo.

Finalmente a pressão do governo americano, para quem era impensável a presença nas conversações de paz de dois países aliados que não mantinham relações entre si, obteve do governo Vargas a decisão do reatamento.[42] Iniciado porém o governo Dutra, as relações soviético-brasileiras foram de mal a pior, visto que as suas principais autoridades eram abertamente anti-soviéticas, a partir do próprio Presidente da República. O governo brasileiro parecia esperar apenas uma ocasião propícia para romper as relações. A ocasião apresentou-se quando o periódico soviético "A Gazeta Literária" publicou um artigo contendo ataques ao Presidente Dutra. O Itamaraty enviou uma nota ao governo soviético, exigindo descuplas e retratação, sob a alegação de que a imprensa soviética era toda controlada pelo Estado e que portanto o artigo era uma afronta oficial deliberada contra o Brasil.[43] As evidências disponíveis são de que a nota do Itamaraty tinha o objetivo de ser recusada pelos Soviéticos justificando assim o rompimento de relações. Algumas autoridades norte-americanas tentaram esforços de última hora para evitar o desenlace mas não tiveram resultados positivos. Em 30 de outubro de 1947 as relações foram rompidas.[44]

A ação do governo brasileiro contra a URSS baseou-se tanto em sua visão particular da política internacional como na situação política interna do Brasil. No plano internacional, o governo estava convencido de que a terceira guerra mundial era iminente e que o Brasil deveria apoiar decididamente a causa ocidental. Na política interna, havia uma irritação crescente (especialmente no exército) com a delonga da "batalha dos mandatos" no Congresso. O governo ansiava por uma ação decisiva contra a influência soviética e o artigo da "Gazeta Literária" criou a oportunidade. Vozes como as de Oswaldo Aranha e outros liberais que tinham uma visão mais ampla dos assuntos internacionais e falavam da possibilidade de coexistência de diferentes ideologias não tinham lugar nos tempos de Dutra.

A decisão brasileira de romper relações com a URSS não era um subproduto da recémnascida guerra fria, mas muito mais a conseqüência lógica da política interna brasileira e um capítulo de uma visão equivocada segundo a qual os conflitos sociais e a inquietação política

fazem parte de uma conspiração mundial comandada de Moscou. Comparada à política norte-americana da guerra fria, o anti-sovietismo brasileiro era bastante diverso. Enquanto nos Estados Unidos a "contenção da URSS" e a "caça às bruxas" (macartismo) eram parte de sua estratégia de poder hegemônico, no Brasil o anti-sovietismo era uma arma do autoritarismo, um modo específico de controlar o conflito de classes na sociedade. Naturalmente as classes dirigentes brasileiras deram boas vindas à ideologia política do "mundo livre" contra a "cortina de ferro", visto que ela coincidia plenamente com suas preocupações internas.

— x —

João Neves da Fontoura e Raul Fernandes apreenderam a *forma* da política de Vargas (alinhamento aos EUA), mas não foram capazes de reproduzir sua *substância* mais notável (utilizá-la como instrumento de barganha em suas negociações internacionais). No 1º governo Vargas, o alinhamento era um *meio* de obtenção de benefícios econômicos, políticos e militares mas de 1946 a 1950 ele constituiu-se praticamente em *objetivo permanente* da política exterior brasileira. Os ganhos substantivos passaram para o reino imponderável da esperança. A retórica do "Brasil potência", do "alidado especial", do "prestígio internacional" continuou a mesma, mas tinha ainda menos contato com a realidade do que ao tempo de Vargas.

Esses diferentes resultados tinham, por certo, muito que ver com a mudança dos objetivos estratégicos dos EUA que passaram a concentrar seus esforços, ao final da guerra, nas regiões mais agudamente atingidas pelas transformações produzidas pela guerra na Europa e Ásia. Nesse contexto, o Brasil fazia parte de um continente onde era pacífica a hegemonia norte-americana e ao qual não necessitava dedicar muitos esforços e recursos.

Houve, porém, razões e meios de ordem interna no Brasil que contribuiram também para aqueles resultados. Primeiro, o equilíbrio político que emergiu do golpe de Outubro de 1945 e das eleições de 1945 e 1947 puseram o poder nas mãos de setores oligárquicos que tinham sustentado o Estado Novo. Ao mesmo tempo a oposição "liberal" ao governo representada pela UDN aceitou a "coalizão partidária" e tornou-se cordial para com os esforços governamentais de ataque às tentativas de reforma social. Desse modo, o processo de "democratização" do governo Dutra apenas arranhava a superfície dos problemas políticos da sociedade brasileira. Os setores conservadores que detinham as rédeas do governo eram incapazes de reconhecer a legitimidade do conflito social e consideravam as reivindicações operárias e nacionalistas como um pretexto para a ação comunista. Esse esquema político brasileiro permitia uma coalizão perfeita com os setores do governo americano que implementavam a política de "contenção da URSS" e aceitavam portanto a preeminência dos assuntos europeus e asiáticos sobre os latino-americanos.

Além disso, as classes dominantes brasileiras assimilaram rapidamente os novos valores emanados do centro hegemônico e os retraduziram para a situação interna brasileira. As teses de livre comércio, vitoriosas em Bretton Woods, encontraram ardentes defensores na equipe de governo do Brasil, que o combinaram com o princípio da complementaridade da economia brasileira vis-a-vis a economia norte-americana; em resumo, o Brasil era um país "essencialmente agrícola" e deveria concentrar-se na produção de bens primários para exportação, importando os bens manufaturados de que necessitava. Também as doutrinas militares dominantes assimilaram e aplicaram as noções de "segurança coletiva" e "segurança nacional" nos termos propostos pelo centro do sistema. Igualmente, fizeram-se esforços para acomodar os ideais do panamericanismo ao quadro maior da nova mensagem do poder hegemônico, a saber, o discurso do "mundo livre" ou "civilização ocidental", ao mesmo tempo que estadistas, políticos e militares brasileiros assimilavam rapidamente a linguagem do "perigo amarelo", "perigo asiático", "cortina de ferro" etc.

Uma vez plenamente aceitas as formulações que consagravam a coesão do *sistema de poder* norte-americano, os recursos para barganha reduziam-se drasticamente e o governo brasileiro não tinha meios de extrair nenhum benefício especial do alinhamento. Somente a ruptura do esquema político dominante, com a eleição de Vargas para um segundo período presidencial, em 1950, modificaria o quadro em que se movia a política externa brasileira no após-guerra.

NOTAS E REFERÊNCIAS

As seguintes abreviaturas foram utilizadas nas notas que se seguem:
— AHI — Arquivo Histórico do Itamaraty, Rio de Janeiro
— AN — Arquivo Nacional, Rio de Janeiro
— CPDOC — Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Rio de Janeiro
— CPDOC/GV — Arquivo Getúlio Vargas
— CPDOC/OA — Arquivo Osvaldo Aranha
— CPDOC/HO — História Oral
— FO — Foreign Office Papers, Public Record Office, Londres
— HTL — Harry Truman Library, *Independence*, Missouri
— MRE — Ministério das Relações Exteriores, Brasil
— NA — National Archives, Washington
— PUL — Princeton University Library, Princeton, N. Jersey

1. Sobre a organização partidária no período, ver SOUSA, M.C.C. *Estado e Sistema Partidário no Brasil*, tese de doutoramento, USP, 1976; BENEVIDES, M.V.M. *A UDN e o udenismo:* ambigüidade do liberalismo brasileiro, 1945-1965, tese de doutoramento, USP, 1980. Sobre movimento operário organizado, WEFFORT, F.C. *Sindicato e Política*, 2 vols., tese de livre-docência, USP, 1972; WEFFORT, F.C., *Partidos, Sindicatos e Democracia:* algumas questões para a história do período 1945-1964, s.n.t.
2. MRE à delegação brasileira, 16 jan., 16 fev., 9, 13 abril de 1946, 5 jun,13 nov 1946, AHI/DE/ONU/Tel. expedidos; VELLOSO ao MRE, 21/22 fev, 6, 19/20, 29/30 abril, 2/3, 7/8, 13/14, 25, 31 maio, 1, 3, 4/5, 7, 10, 11, 10/11, 12, 12/13, 18/19, 25 jun, 10/11, 13, de nov, 3/4 de dez 1946, AHI/DE/ONU/Tel. recebidos.
3. Souza Dantas, chefe da delegação brasileira à Assembléia Geral, expressara suas dúvidas sobre os critérios básicos para ação da delegação brasileira, 20/21 jan 1946. A resposta do Itamaraty foi peremptória: sigam os Estados Unidos!, MRE à delegação brasileira, 23 jan 1946, AHI/DE/ONU/Tel. expedidos. Ver também Freitas Valle a Velloso em 5 out 1945, Freitas Valle a Fontoura em 4 fev 1946, AHI/DE/ONU/Tel. recebidos.
4. MRE à delgação brasileira à Assemibéia Geral, 1º nov 1946, AHI/DE/ONU/Tel. expedidos, Velloso ao MRE, 31 out 1946, AHI/DE/ONU/Tel. recebidos. Velloso ao MRE, 17 dez 1946, AHI/DE/ONU/Cartas-telegramas recebidas.
5. *O "plano Baruch"* propunha a criação de uma Comissão *Internacional* de Energia Atômica, *que teria* controle completo sobre a produção de matérias-primas atômicas e usinas em todo o mundo. V. Yergin, D., *Shattered Peace* (p. 237-241), Boston, Houghton Mifflim Co., 1978. Velloso aceitou o plano "no interesse comum da salvação da humanidade", Velloso ao MRE, 19 jun 1946, AHI/DE/ONU/Tel. recebidos. V. também FONTOURA, J. N. *Depoimentos de um ex-ministro* (p. 95-96), Rio de Janeiro, Org. Simões, 1957; e cartas de Fontoura a Dutra em 26 abr e 7 jun de 1946, AHI/DI/Pres. da República/Ofícios expedidos.
6. Relatório de Souza Dantas a Fontoura, 21 de fev de 1946, AHI/DE/ONU/Ofícios. MRE à delegação brasileira à Ass. Geral em Londres, 14 jan 1946, AHI/DE/ONU/Tel. expedidos. MRE à delegação ao Comitê Preparatório, 1 dez 1945, AHI/DE/ONU/Tel. expedidos.
7. FONTOURA, J. N. *Relatório da delegação do Brasil à Conferência de Paris*, Rio de Janeiro, MRE, 1946; CALABRIA, M. *O Problema das Reparações de Guerra*, Documentos VI, Rio de Janeiro, 1948.
8. FONTOURA, *Relatório...*, p. 34; FONTOURA, *A Serviço...*, p. 138, 163. A delegação brasileira agiu praticamente como representante do governo italiano, apresentando como suas algumas reivindicações italianas. Fontoura a Gracie, 1º ago de 1946, Fontoura ao MRE, 16 de ago de 1946, ambas em AHI/Maço nº 36.460 — Conferência de Paris.
9. Muniz a Aranha, CPDOC/OA 46.06.26/2. A delegação brasileira recebeu inúmeras cartas de vilas da Itália setentrional, solicitando sua inclusão na República Popular Iugoslava, mas insistiu na defesa da integridade do território italiano. AHI/Maço nº 36520 — Conferência de Paris.

10. Raum Fernandes procurou negar essa dimensão política, alegando uma motivação puramente moral e jurídica para a atuação brasileira, FERNANDES, R. A posição do Brasil na discussão de Trieste, *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, 1947.
11. Memorando de Martins ao MRE sobre conversação com Braden, 9 de maio de 1946, AHI/MDB/Washington/Cartas-telegramas recebidos. Ver também carta de Aranha a Fontoura onde essa busca de prestígio é evidente: os brasileiros precisavam trazer ao menos uma fábrica ou um bouquê, qualquer coisa que pudesse ser chamado de "reparação", CPDOC/OA 46.08.23. Fontoura também insistiu nesse aspecto, em carta ao MRE, 10 set 1946, AHI/Maço nº 36460 — Conferência de Paris.
12. Fernandes a Aranha, CPDOC/OA 47.11.16. O Ministro desenvolveu a mesma idéia em *Discursos en Montevidéo,* (p. 22), Rio de Janeiro, MRE, 1947. As perspectivas conservadoras de Fernandes em política internacional foram assinaladas por diplomatas estrangeiros no Rio, como "extremamente anti-comunistas e antisoviéticas", Clifford, Political Conditions, Appendix, HTL/CC. Ver correspondência do MRE a Aranha em CPDOC/OA 47.09.14, OA 47.10.20/2, OA 47.11.10; e Aranha a Eduardo Gomes, OA 47.10.00/4.
13. Aranha a Fernandes, CPDOC/OA 47.09.00/4; Aranha a Fernandes, CPDOC/OA 47.10.09/2.
14. Fernandes a Aranha, CPDOC/OA 47.09.14; *A Política Exterior do Brasil na Gestão do Chanceler Raul Fernandes*, (p. 61), Jornal do Comércio, 1951.
15. Child, J. From "Color" to "Rainbow": US Strategic Planning for Latin America, 1919-1945. *Jornal of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 21, n. 2, maio de 1979. Na mesma linha, Gellman, I. *Good Neighbor Diplomacy,* (cap. 10), Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1979.
16. HULL, C. *Memoirs* (v. II, p. 1467), N. York, McMillan, 1948.
17. Carta do embaixador do Brasil nos Estados Unidos ao MRE em 30 ago 1946, AHI/MDB/Washington/Cartas-telegramas recebidas; Carta do Secretário da Guerra, Patterson, para o Sub-Secretário de Estado, Dean Acheson, em 17 abr 1947, *Foreign Relations of the United States,* 1947, v. VIII, p. 110.
18. A idéia de que indústrias de bens de capital na América Latina seriam "antieconômicas" é recorrente. Ver memorando de Robbins a Rockefeller (Presidente da Comissão de Desenvolvimento Interamericano), 1º dez 1943, NA/RG 229.1.2 — Post-War Planning.
19. Secretário de Estado em Exercício a Daniels, 2 de abr de 1946, *Foreign Relations...*, 1946, XI, p. 540. O tema era repetido insistentemente pelas agências americanas e seus representantes diplomáticos: Ver Pawley a Truman, 20 de dez de 1946, HTL/PSF; Lovett a Truman, 18 dez 1947, HTL/OF; Dawson a Armour, NA/RG 59 711.32/7-1547.
20. Memorandos por Marshall, 20 ago 1947, *Foreign Relations*, 1947, VIII, p. 41-42, 42-44. Ver também a Macedo Soares ao MRE, 19 set. 1947, AHI/Maço nº 36046-Conferência do Rio.
21. Camillo de Oliveira ao MRE, 20 jul 1947, AHI/Maço nº 36064 — Conferência do Rio; ver também Canrobert a Aranha, CPDOC/OA 47.02.24.
22. V. discurso de Fernandes na sessão de encerramento da Conferência, AHI/Maço nº 36061A — Conferência do Rio; v. também Fernandes. *Discursos en Montevidéo,* p. 11, Fontoura, *Relação entre o Estado e a política internacional,* (p. 13), Rio, MRE, 1948.
23. TRASK, R. The impact of the cold war on US-Latin American relations, 1945-1949, *Diplomatic History*, v. 1, n. 3, 1977.
24. Memorando de conversação, *Foreign Relations,* 1948, IX, p. 27; Sobre a política econômica de Truman para a América Latina, ver BAILY, S. *The United States and the Development of South America 1945-1975* (cap. 3), N. York/London, New Viewpoints, 1976; também GREEN, D. The cold war comes to Latin America, in Berstein (org.) *Politics & Policies of the Truman Administration,* Chicago, Quadrangle Books, 1972.
25. Sobre colaboração militar em geral, ver Annual report on Brazilian Army, Gainer to Bevin, 22 jan 1947, FO 37161215 (AS 489/6) e Kroner ao "Adjutant General of the Army", 18 fev. 1946, NA/RG 319, A. Staff, P & O 200.63. Sobre a Escola Superior de Guerra, v. depoimento de Cordeiro de Farias em Camargo & Góes, *Meio Século de Combate* (p. 413), Rio, Nova Fronteira, 1981. Análise cuidadosa da criação e organização da Escola encontra-se em Aderaldo, W.M.C. *A Escola Superior de Guerra:* um estudo de currículos e programa, IUPERJ, tese (mestre), 1978. Ver também BARROS, A.S.C. *The Brazilian Military: professional socialization, political performance and state building* (p. 171), University of Chicago, tese (doutor), 1973.
26. Góes Monteiro a Cordeiro de Farias, 2 abr 1946; Gen. Valentim Benício da Silva a Góes Monteiro, 4 jul 1946 — ambos em AN/Arquivo Goes Monteiro, AP 15.51. Ver tb. as preocupações de Álvaro Alberto com a manufatura de foguetes teleguiados pela Argentina, Alvaro Alberto a Baruch, 17 jun 1947, PUL/Baruch Papers. Também memorando por Braddock, 10 dez 1946, *Foreign Relattions,* 1946, XI, p. 460.
27. Memorando por Bissel, "United States Policy Towards Brazil", s. d. NA/RG 165 OPD 336 Brazil.
28. Estudo pelo Estado-Maior Conjunto, Johnson a Acheson, 17 maio 1948, NA/RG 59 832.20 Missions/5-1749.

29. Dean Rusk a Johnson, 23 nov 1948, NA/RG 59 711.32/11-2348.
30. Dawson a Armour, *NA/RG 59 711.32/7-1547*.
31. Fontoura ao Secr. de Estado, 12 ago 1946, AHI/Maço nº 36520 — Conferência de Paris. Ver também Gainer ao Foreign Office, 7 maio 1946, FO 371 51 901 (AS 2514/13/6);
A iniciativa britânica pode ser acompanhada na correspondência entre sua Embaixada no Rio e o Foreign Office em 20, 30 maio, 5, 14 jun 1946 em FO 128 447 (66, 67, 77, 78, 83, 92/93/46). Ver também, Foreign Office à Embaixada. 19 jul 1946. FO 371 51906 (AS 4423/15/6) e memorando pelo Foreign Office, FO 128 448 (1832/499/53).
32. Memorando por Loftus, 3 abr 1946, *Foreign Relations*, 1946, XI, p. 541-542; MRE à embaixada brasileira em Washington, 13 abr 1946, AHI/Maço nº 36730 — Petróleo. Sobre as atividades do agente da Standard Oil ver Coutinho & Silveira, *O Petróleo do Brasil: Traição e Vitória*, (parte 2, cap. V), Rio, Ed. Coelho Branco, 1957.
33. Ver Leitão de Carvalho, *Petróleo! Salvação ou Desgraça do Brasil?* (p. 129-200) Rio, CEDPEN, 1950; SODRÉ, N.W. *História Militar do Brasil* (p. 292-293, 296-297, 298-303), Rio, Ed. Civ. Bras., 1968; VICTOR, M. *A Batalha do Petróleo Brasileiro*, (p. 261-262), Rio, Ed. Civ. Bras., 1970. Como presidente da Liga de Defesa Nacional, Osvaldo Aranha pronunciou-se não apenas pela nacionalização do petróleo, mas também pelo monopólio estatal, Aranha a Mattos Pimenta, CPDOC/OA 47.09.07, OA 49.04.20. Também Vargas se expressou na linha de defesa do petróleo, CPDOC/GV 48.06.11.
34. "Visit of President Dutra to The USA", NA/RG 832.001, Dutra/5-1749. Ver também "Draft of Policy Statement", NA/RG 59 711.321/7-248 e Fontoura a Vargas, CPDOC/GV 50.01.24/2.
35. Noel Charles (embaixador britânico) ao Foreign Office, 12 abr 1943, FO 371 33666 (AS 3934/518/6); Chancelaria em Washington ao Foreign Office, 6 jun 1944, FO 371 37863 (AS 3215/720/6). Malan Pedro et alli, *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939-1952)*, (p. 142-154), Rio IPEA/INPES, 1977; ABREU, M. *Brazil and the World Economy* (p. 7), University of Cambridge, tese (doutor), 1971.
36. Fontoura, *A Serviço do Itamaraty*, p. 155-157; Relatório do MRE para 1946, AHI/Maço nº 36171-MRE. Ver também "Exchange of notes", FO 371 51907.
37. Eram as seguintes: Leopoldina Railway Co., Ceará Tramway Light and Power Co., Pará Electric Tramway Light and Power Co., Manaos Light and Power Co.
38. Foreign Office para Leopoldina, 5 jun 1946; o desejo da Leopoldina de ser comprada pelo governo federal aparece em Leopoldina a Neele, 15 mar 1946, F. Office a Eggers (Tesouro), 16 ago 1946 — todas as referências aparecem em FO 371 51923 (AS 3088, 1598, 4903/1598/6). A colaboração entre a Leopoldina e o governo brasileiro a propósito do problema operário na Cia., aparece em Neele a Pearson, 14 jun 1946, FO 371 51923.
39. Overseas negotiations committee, missão ao Brasil, jan 1948, FO 371 68161.
As conversações finais aparecem nos papéis diplomáticos: Treasury ao F. Office, 4 maio; F. Office à Leopoldina, 7 maio; Leopoldina ao Treasury 10 maio; Leopoldina ao F. Office, 30 maio; F. Office ao Treasury, maio 10, Leopoldina a F. Office, 30 maio; F. Office ao Treassury, maio, 1949, todos em FO 371 74613 (AS 2369, 2403, 2913, 4748/1461/6).
40. Weffort, F. *Sindicato e Política*, cap. III, item 3; Skidmore, Th. *De Getúlio a Castelo* (p. 94), Rio, Paz e Terra, 1975. Os papéis diplomáticos ingleses tem bons relatórios sobre a situação sindical em FO 371, números de referência 61205 e 68167.
41. Juracy Magalhães, depoimento CPDOC/HO, 6a. entrevista.
42. Campbell, T.M. & Herring, G. C. (ed) *The Diaries of Edward Stettinius Jr., 1943-1946*, (p. 263), N. York, New Viewpoints, 1975. A condução do reatamento em Washington e relatada em minúcia por Joseph Grew, NA/RG 59 732.61/3-545.
43. Brasil, MRE, *Ruptura de Relações Diplomáticas entre o Brasil e a URSS*, Serviço de Publicações, 1947.
44. Em 9 out 1947 Raul Fernandes admitiu que "o Brasil tem tudo a ganhar e nada a perder com o rompimento de relações", Key ao Sec. de Estado, NA/RG 59 732.61/60-947. Para o embaixador britânico em Moscou não havia razões para o rompimento e o artigo teria sido um pretexto que o governo brasileiro aguardava, Roberts a Wright, 17 out 1947, FO 371 61197 (AS 5932/2/6). Aranha também reconheceu que o Itamaraty conduziu o assunto com "o propósito deliberado de romper (relações) e não de obter explicações (dos soviéticos)", Aranha a Eduardo Gomes, CPDOC/OA 47.10.00/4. Os diplomatas americanos também tentaram impedir o rompimento, Aranha ao MRE, CPDOC/OA 47.10.18/1 e memorando por Keeler, NA/RG 59 732.61/10-2847.

3. EL NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL Y LA PROBLEMATICA FINANCIERA MUNDIAL

Felipe Herrera

I. EL NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL.

Actualmente, el concepto del NOEI aparece, para muchos, como una "cosa juzgada", como un concepto que se hubiese aceptado, divulgado e impuesto. Cualquiera que sea la posición que se tenga en la apreciación del NOEI, se está, de alguna manera, en lo cierto: se trata de un concepto temático, intelectual y político, que se puso en vigencia a partir de mediados de la década de los 70'. Es interesante recordar que son, por lo menos, dos países desarrollados en ese momento, los que estimulan la idea: por una parte el gobierno de los Estados Unidos, a través de la famosa presentación que hiciera Henry Kissinger ante las Naciones Unidas en 1975, y por otra, el Govierno francés, mediante el diálogo que se inicia bajo su patrocinio, el año 1976-77, para tratar de ir estableciendo las bases de lo que podría ser el NOEI. Luego, todo esto se trataría de irlo canalizando a través del sistema de las Naciones Unidas.

Sin embargo, al llegar al final de la década de los 70', este empuje inicial se encuentra significativamente aminorado por la falta de una proyección de carácter pragmática, que este nuevo diálogo no tuvo. Desde nuestro punto de vista, esto no quiere decir que la idea original esté irreversiblemente fracasada, aunque aceptamos que hay muchos que opinan en un sentido contrario.

Pareciera que hablar de NOEI y de diálogo Norte-Sur fuese lo mismo, sobre todo hoy en día frente a las dificultades y a las limitaciones financieras internacionales. Pero hablar de diálogo Norte-Sur, supone necesariamente una nomenclatura, una actutud filosófica y política común, y supone, al mismo tiempo, la decisión de ir dando respuestas a los factores de desequilibrio entre mundo "en vías de desarrollo", con todas las características especiales que puede tener América Latina dentro de este último contexto.

Es innegable que en la actualidad existen factores desilusionantes en relación a las consideraciones generales sobre el NOEI. Al respecto, todos tenemos en mente la suerte

corrida por el Informe Brandt, que tuviese una primera versión que causó gran impacto internacional. Surgido de la propuesta que hiciera el entonces Presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, para que el líder de la Social Democracia mundial, Willy Brandt, asumiera la dirección de un grupo de personas representativas del mundo entero, sus conclusiones no han podido tener una proyección concreta. La mejor expresión de la falta, en ese entonces, de una madurez en los países desarrollados, fue percibida en la reunión de Cancún, México, en 1981, a través de la posición del Presidente de los Estados Unidos. Como se recordará, cuando se hicieron las gestiones para ese encuentro, el Presidente Reagan no fue partidario de su celebración. Luego, de manera muy prudente, y dentro dela posición geo-política de su país, aceptó su realización y participación en ella. Al final, fuera del testimonio de los problemas, de una muestra de buena voluntad, y de una posible co-participación a futuro, nada importante resultó de dicho encuentro.

Y aun más, recientemente (1985), ?qué ha salido de positivo para el Tercer Mundo de la reunión de Bonn? Nos atreveríamos a afirmar que absolutamente nada. Evidentemente que es muy importante e interesante un encuentro entre las siete personalidades más representativas e influyentes del mundo industrializado, incluso de distintas tendencias. Pero, no obstante, como latinoamericanos, debemos ser realistas en darnos cuenta que existe una parte Norte del mundo que tiene sus propias instancias y acuerdos globales, mientras que nosotros no hemos podido reiniciar o llegar a un diálogo profundo para establecer ciertas normas mínimas de convivencia. Y dentro de este mismo contexto, ?cuáles fueron los resultados de la última Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD VI? Creemos que fuera dehaber sido un largo e interesante escenario para las relaciones Norte-Sur, tampoco allí se concretó nada decisivo para las justas aspiraciones de los países en vías de desarrollo.

En relación a la reunión de Bonn, celebrada en Abril del presente año, el Presidente del Uruguay, Dr. Sanguinetti, se dirigió a los Jefes de Estado de los países desarrollados, a nombre de los Presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, República Dominicana, Perú, Venezuela, Colombia, y de su propio país. (ver anexo I).

El desafío del NOEI existe, está vigente, y tiene para nuestros pueblos una profunda transcendencia. Creemos que el hecho de que el diálogo Norte-Sur no haya podido tomar consistencia ni la fuerza suficiente, se agrava, más aun, por la falta de otro diálogo indispensable para nuestra convivencia y para nuestro futuro: nos referimos al diálogo Este-Oeste. Este diálogo pareciera haberse restablecido en las décadas de los 60' y de los 70', en función de una importante distensión de la llamada "guerra fría"; sin embargo, bien sabemos que los hechos de todos estos últimos años hacen que este diálogo aparezca cada vez como más difícil y complejo, lo que para los países latinoamericanos constituye una proyección absoluta y totalmente negativa.

El crecimiento que ha tenido el gasto armamentista en América Latina ha sido realmente desconocido y no comparable a ningún otro rubro prioritario de nuestras necesidades, lo que constituye una clara consecuencia de esta falta de acuerdos a los que hacíamos referencia. Es indudable que hay industrias y actividades que honestamente están vinculadas con esa producción de armamentos, lo que, por lo demás, aparece como una tendencia generalizada; pero subsiste, a nuestro juicio, una interrogante fundamental por resolver: ?hásta qué punto el futuro de la humanidad está vinculado con el crecimiento del gasto en instrumentos de destrucción?

II. LA PROBLEMATICA FINANCIERA MUNDIAL.

Es evidente que este cúmulo de situaciones adversas que denominamos problemática financiera internacional, con el trasfondo que no hay un NOEI, que no ha habido un diálogo Norte-Sur fructífero, que el diálogo Este-Oeste está prácticamente suspendido, etc., presenta

una fuerte influencia y condicionamiento de todos y cada uno de estos factores negativos mencionados. Séanos permitido recordar, como elemento sintomático de análisis, que a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, el resultado de los conflictos que han habido en el mundo cuantitativamente hablando, ha sido mucho peor que los resultados de las dos conflagraciones mundiales juntas, con un agravante adicional, cual es que el costo que ellos han significado lo han padecido principalmente los países en vías de desarrollo.

Dentro de este amplio espectro de problemas, creemos que cada día aparece como más necesario que nosotros miremos el tema financiero internacional desde nuestras propias perspectivas y realidades, sin que esto signifique, naturalmente, que no podamos llegar a un acuerdo con los países desarrollados, o que reproduzcamos, en este sentido, una estagnación similar a la que afecta al diálogo Norte Sur.

Todo diálogo es válido cuando se trata de avanzar en la búsqueda de soluciones urgentes. La propia experiencia acumulada durante casi treinta años de haber estado vinculado a estos mecanismos financieros internacionales, nos lleva a reconocer que nunca antes habíamos presenciado una situación tal de dependencia, de un verdadero "colonialismo" de la realidad financiera internacional en su proyección hacia América Latina. No pretendemos decir que haya habido una actitud deliberada de los países industrializados del Norte de utilizar los mecanismos financieros para colonizar a los países en vías de desarrollo, pero sí que se ha producido un serio proceso de desequilibrio general en el campo de la economía, una profunda crisis, con sus correspondientes impactos, incluso, en los procesos políticos regionales.

Lo que está sucediendo actualmente entodo nuestro Continente, es una muestra palmaria de lo antes afirmado. El hecho de que los responsables de nuestra política financiera y de nuestra política económica a nivel nacional estén dedicados exclusivamente a la renegociación de sus respectivas deudas exteras, y el que deban ocupar gran parte de su tiempo en golpear las puertas de los países del Norte, sea para conseguir extensión del plazo de los créditos, sea para financiar los tipos de interés, o para que se eviten las quiebras financieras, es una realidad tan dolorosa como innegable. Todo esto estaría dentro de lo normal, siempre y cuando el esfuerzo que ello implica trajera como resultado alguna solución de fondo, lo que lamentablemente no está ocurriendo. Aunque la información que recibimos todos los días aparezca como muy positiva, en términos de que se consiguen las prórrogas solicitadas a la banca privada internacional o al Fondo Monetario, la verdad es que no hay una respuesta coherente y global a nuestros problemas reales, acudiéndose a entregas parciales de "oxígeno" para que no quedemos en situación de incumplimiento.

Creemos que estamos viviendo realidades sumamente serias, por lo que los expertos, como la gente que tiene vivencias directas de los problemas económicos, están considerando la situación actual, no sólo latinoamericana, sino del mundo en general, peor que la recesión de los años 31 y 32, toda vez que éste fue un fenómeno en el cual los países pudieron, de una u otra forma, ir encontrando respuestas en un mundo con menor cantidad de población, con menos centros de poder, y con menos países en vías de desarrollo.

Con los niveles a que ha llegado la crisis en América Latina, este desequilibrio financiero se ha transformado en un desafío que no puede ni debe quedar solamente entregado a los expertos. Es un tipo de desafío que tiene que estar esencialmente en manos de la opinión pública, en el más amplio sentido del término, aunque, por cierto, ésta no tiene por qué estar en posesión de las respuestas apropiadas. Sólo en función de un amplio debate, de una clara información, y de una participación plena y madura, podremos encontrar las fórmulas de compromiso colectivo para salir airosos de estos tiempos difíciles.

Creemos que para entender esta crisis financiera mundial, sobre todo en lo que a Latinoamérica se refiere, tenemos que entender previamente algo que puede parecernos un poco ajeno, pasado en el tiempo y en otro plano: nos referimos al fracaso de los acuerdos de Bretton Woods. No olvidemos que en 1944, finalizando la Segunda Guerra Mundial, se

echaron las bases de lo que sería el futuro sistema monetario y económico internacional, muy dentro de la línea de lo que fueron después las bases de las Naciones Unidas. En ese entonces, todos tuvimos un optimismo colectivo y pensamos que íbamos hacia un mundo de postguerra racionalizado, estable y en crecimiento, basándonos en la filosofía de los acuerdos de Bretton Woods. Desgraciadamente, el sistema monetario vigente desde esa época, tuvo una profunda crisis el año 1971, a raíz de la posición de los Estados Unidos de discontinuar la vinculación del dólar con el oro, transformándolo en una moneda de libre cotización. Recordemos que en ese entonces se hicieron severas críticas a la administración del Presidente Nixon, pero las condiciones ya estaban dadas anteriormente en los Estados Unidos para asumir una conducta como la que se impuso. Resulta interesante agregar, como antecedente histórico, que el gran estadista francés, Charles De Gaulle, pronosticó que esta situación podía producirse, lo que trajo a colación serias tensiones entre su país y los Estados Unidos.

El proceso que lleva a esta situación especial del dólar a comienzos de los años 70', no se le puede atribuir a una administración determinada, pues venía desencadenándose desde 1960 a través de un perceptible proceso inflacionario que prosigue durante toda la década de los 70'. El crecimiento de la liquidez monetaria internacional, tal como la conocemos, es en gran parte un producto de los Estados Unidos y, también, de la Europa Occidental; pero de esta última sólo en la medida que es parte del mismo sistema econômico. El perfil del endeudamiento nuestro, generalmente en "euro-dólares", no es una extraña coincidencia, pues el crecimiento monetario que se produce en los Estados Unidos se proyecta en forma tal, que una cuota importante de esta moneda va a dar a los bancos privados con sede en Europa, incluyendo las propias ramas de bancos americanos.[1]

Cuando llega el año 1974 y viene la llamada "crisis del petróleo", evidentemente que ésta no es solamente el resultado, como a veces se señala, de la decisión de los países productores de petróleo de alzar el precio de sus materias primas, pues la situación de desequilibrio ya venía de tiempo antes. A veces olvidamos que países como Arabia Saudita o Venezuela no imprimen los dólares, simplemente se limitan a recibirlos. Este nuevo circulante va a los bancos de los países industrializados, multiplicando la liquidez creada por ellos mismos, especialmente por los Estados Unidos, a través de su sistema bancario. Comienza, de esta forma, un proceso desconocido históricamente por todos, caracterizado por la facilidad del acceso crediticio del Tercer Mundo en la banca comercial privada internacional.

Desde el mirador de la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, una de las máximas preocupaciones que teníamos como institución, era de cómo se debía abrir el crédito para el crecimiento de los países latinoamericanos. Habíamos aprendido la lección que nos enseñaron los países industrializados, en el sentido que los países en vías de desarrollo debían absorber esas deudas en términos tales que pudieran pagar sus obligaciones con el producto de la nueva inversión, a plazos largos, con proyectos prioritarios, y, sobre todo, con intereses que fueran convenientes, entre un 6 y un 7%. Además, ni tan siquiera se hablaba de modificaciones de los intereses pactados, ni de ningún tipo de alteración de las bases de contratación. De esta forma, América Latina pudo, en la década de los 60', tener una gran capacidad de absorción de ese crédito público internacional, toda vez que aparecía como una región madura para asumir los mejores estímulos del mundo industrializado hacia los proyectos de desarrollo de los países del Tercer Mundo.

Creemos que no es del caso traer a colación muchas cifras, sino sólo recordar algunas que sirvan para darnos cuenta qué fue lo que aconteció con este cambio de práctica sobre el sentido y las fuentes del financiamiento internacional. Nada mejor para este propósito que acudir a las propias estadísticas de la OECD que, como se sabe, funciona como un Club de los países desarrollados. Si uno compara las cifras de la década de los 60' con aquellas de 1980, se podrá tener un cuadro bastante claro de lo ocurrido. Las fuentes privadas de financiamiento a los países en vías de desarrollo, al inicio de los años 60', no aportaban más allá

de un tercio del volumen total de esos recursos; es decir, dos tercios provenían de fuentes públicas, fueran éstas multilaterales o bilaterales. El financiamiento público, por su naturaleza misma, era a largo plazo y con una filosofía intrínseca de potenciar el desarrolo de los países más atrasados. Sin embargo, ese financiamiento privado de un tercio pasa a ser del 60% en 1980, lo que no quiere decir otra cosa que la privatización del financiamiento internacional. Como concepto, no es mayor problema el que se haya operado este fenómeno de privatización, pero él ha significado un fuerte encarecimiento de los costos y una filosofía absolutamente distinta, lo que ha traído como consecuencia una notoria pérdida del interés de los países del Norte por los proyectos desarrollistas del Sur.

Para complementar las estadísticas anteriores, es interesante apuntar la reducción que se produce en materia de financiamiento público internacional hacia América Latina. Los países miembros de la OECD, para el año 1974, facilitaban la mitad de sus recursos totales al continente latinoamericano; el año 1980 cae prácticamente a la mitad, siendo solamente el 27% de esos mismos recursos financieros. Los recursos públicos recibidos por América Latina durante la década del 60', representan el 60% del total absorbido; el año 1981 pasan a representar sólo el 16%. Estos cambios ocurridos en la estructura del crédito internacional nos deben llevar a entender lo que sucede, paralelamente, a nivel de los bancos privados y el nuevo rol que asumen en el financiamiento externo total. Cifras al canto: el año 1970 el crédito privado externo para América Latina representa un 20%; y el año 1981 pasa a ser un 67% del total.

Siempre han existido personas que sostienen que los organismos de cooperación, sean multilaterales o bilaterales, debieran tener una presencia complementaria, un rol subsidiario, a las iniciativas financieras de la banca privada relacionadas con los países en vías de desarrollo. Nuestra respuesta ha sido consecuentemente comprensiva, incluso desde la presidencia del Banco Interamericano, pero siempre y cuando esa banca hubiese podido cumplir sus labores dentro de un espíritu de auténtico servicio público, lo que lamentablemente no ha sucedido. La mejor expresión de esta incapacidad son los tipos de intereses que hemos presenciado durante los últimos años; en 1970 el interés medio de la banca privada es de un 8%, para llegar, en 1980, a un 18%. Esto crea, evidentemente, un cuadro de carácter adverso en nuestros países, con los graves desequilibrios a los cuales estamos enfrentados.

En el mismo orden de cosas, también habría que reconocer que hubo un proceso y una temática entre los banqueros privados que, muy honestamente, desde un punto de vista intelectual, plantearon que ellos estaban cumpliendo con el papel de reciclar los resultados económicos de los mayores costos del precio del petróleo. No obstante, lo que esos mismos banqueros no tuvieron en claro cuando comenzó esta política en 1975, fue que las tendencias inflacionarias de los Estados Unidos, como del mundo industrializado en general, se detendrían bruscamente al inicio de la presente década, dando paso a políticas anti-inflacionarias con los tipos de intereses a los que ya hemos hecho referencia.

Si bien es cierto que en muchos países hubo una gran necesidad de financiar sus importaciones de petróleo, el "recycling" no tuvo las características de un servicio público internacional. Lo que realmente ocurrió, a fuerza de ser honestos, fue que los bancos tuvieron, producto de un mayor circulante, una gran liquidez internacional y quisieron colocar esos mayores recursos. Hemos visto en muchos de nuestros países el inmenso endeudamiento externo, pero sólo un porcentaje minoritario del mismo fue dedicado a la importación de petróleo. En gran parte éste se deriva de importaciones en general, pero sin controles, sin planeamientos, sin una concepción de tipo desarrollista, que no hubiese sido tan negativo si los tipos de interés, o al menos, la capacidad de pago, hubieran estado en concordancia con las posibilidades de cumplimiento a futuro. Por otro lado, y a mayor abundamiento, se produce la insoslayable verificación de que, siendo los recursos monetarios internacionales un bien que no puede crecer en forma indefinida, comienza a terminarse el período de gran liquidez de la banca privada, lo que significa un nuevo impacto negativo para los países del Tercer Mundo.

Este mínimo análisis configurativo de la actual problemática financiera internacional, nos lleva a sostener que nuestros países, evidentemente tienen una cuota de responsabilidad en todo lo que ha ocurrido, especialmente por no haber manejado sus capacidades de endeudamiento en forma adecuada, pero también que existe una gran responsabilidad de los propios países acreedores por haber cambiado las reglas históricas y los principios del financiamiento internacional. No podemos dejar de sentir alegría al enterarnos que el proceso de recesión en los Estados Unidos está declinando, que está aumentando su producción interna, que el empleo está nuevamente creciendo, etc. Sin embargo, tampoco podemos dejar de preguntarnos frente a todas estas "buenas nuevas": ? y qué está ocurriendo en el Tercer Mundo, en general, y en América Latina, en particular?

Los países industrializados del Norte no sólo han causado problemas por los tipos de intereses que ha estado aplicando su sistema bancario, sino, además, por las limitaciones que han impuesto a las importaciones de productos provenientes del mundo subdesarrollado, pese a que su filosofía oficial durante largos años fue la completa libertad comercial. Pero cuando aparecen los fantasmas del desempleo y de la recesión, han aplicado las mismas medidas restrictivas que nosotros usáramos para nuestro desarrollo interno, que tan duras críticas han recibido históricamente por parte del mundo desarrollado. Si las medidas que están aplicando ahora los países industrializados se hubiesen podido realizar dentro de nuestras realidades nacionales y regionales, estaríamos caminando hacia una estabilización conjunta, pero sabemos que esto no es viable dentro del actual orden de cosas. No obstante, cada vez nos convencemos más que en los propios países del Norte se ha estado produciendo un claro movimiento que procura ir a la formulación de un Bretton Woods II que cambie el actual sistema monetario y financiero internacional, no sólo por una preocupación hacia el Tercer Mundo, sino que también por una preocupación hacia sus propios procesos de desarrollo.

Todo lo anterior está obligando a los países del Tercer Mundo a plantear nuevas reglas del juego frente a los países industrializados. Sabemos que éste es un problema difícil de abordar por la logística que requiere, y por la imposibilidad de pedir a quienes están encargados de la política financiera de sus respectivos países, que busquen soluciones para el Continente en su conjunto. Si el Presidente Reagan puede juntar en Bonn a las siete personalidades más importantes del mundo industrializado, ?por qué los Jefes de Estado latinoamericanos no pueden reunirse en torno al tema del endeudamiento externo de la región, formando un frente común para las deudas inmediatas y para las situaciones del futuro?

III. LOS DESAFIOS LATINOAMERICANOS.

Al hablar de desafíos presentes de América Latina, valdría la pena, comparativamente, reivindicar los logros positivos de nuestro proceso de desarrollo durante la década de los años 60' y 70'. En el transcurso de esos años nuestras tasas de crecimiento son excepcionales, no habiéndolas tenido jamás antes en nuestra historia independiente. En poco más de 20 años, América Latina casi se cuatriplica en su población; sin embargo, los ingresos per cápita se duplican. Es cierto que no hay una buena distribución del ingreso, pero el nivel del latinoamericano medio, expresado en dólares de 1980, pasa de unos US$ 800 en el año 1960, a unos US$ 1.600 en el año 1980. Creemos que estos factores de tipo positivo se explican, básicamente, por las fuerzas propias generadas por el proceso de industrialización latinoamericano, por las transformaciones socioeconómicas operadas en todos los sectores y niveles, como asimismo por el papel de participación asumido por los organismos multilaterales en la búsqueda y aplicación de las fórmulas idóneas para estimular este tipo de crecimiento regional.

Es indudable que las estadísticas de estos dos últimos años presentan caracteres negativos. Se afirma que nuestras exportaciones, que tenían un ritmo creciente al igual que el

Producto Nacional Bruto, están de baja o se han congelado; pero debemos ser optimistas en relación a lo que ya hemos avanzado, y a la preservación de esos estadios de desarrollo alcanzados. Esto último sobre la base de asumir la gran responsabilidad de no desmantelar, imprudentemente, lo que se ha construido con el esfuerzo de varias generaciones, como asimismo de devolverle a nuestro proceso de integración el ritmo pertinente.

Por lo demás, y dentro de esta mentalidad positiva a la que estamos hacendo referencia, no debemos olvidar que en estos veinte años la inversión interna latinoamericana se cuatriplica, lo que demuestra una enorme capacidad de ahorro y de movilización de recursos propios para los proyectos de desarrollo y el futuro de la región. Reincentivar esta potencialidad latente aparece como una tarea de primer orden.

También debemos subrayar, como valor favorable, el efectivo entendimiento intralatinoamericano que se produce en estos últimos veinte años. No es del caso entrar en detalles, pero la gran institucionalización que se materializa en los años 60', como los acuerdos de carácter extrainstitucional, siguen expresándose a través de una larga serie de organizaciones empresariales, académicas, tecnológicas y culturales, que proyectan una interacción que es indispensable mantener a cualquer costo para nuestra vida futura en proceso de integración.

En lo que pudiéramos llamar propiamente el cuadro de la institucionalización de la integración, tenemos que confesar que si bien es cierto que el Acuerdo de la ALALC, el Pacto Andino, los acuerdos de Mercados Comunes, etc., tuvieron un balance positivo en la década de los 60', no entregaron todos los resultados espectaculares que de ellos se esperaba. No queremos entrar en un mayor análisis de las causas que son muchas, complejas y diversas; sólo quisiéramos plantear que esas experiencias nos deben llevar a la idea que América Latina necesita reformular sus procesos integracionistas. En primer término, debemos asumir una política que nos lleve a un auténtico régimen de "mercado común", dándole una nueva vigencia a lo que plantearan los Jefes de Estado latinoamericanos el año 1967 en Punta del Este. Debemos hacer un esfuerzo flexible e inteligente para sacar a los actuales esquemas subregionales de sus crisis de estagnación contingente, buscando, al mismo tiempo, un tratamiento adecuado para los países más gravitantes de la región (México, Brasil y Argentina), quienes aún creen que las respuestas están dentro de su propio crecimiento, desvinculado y aparte del resto de los países hermanos.

Todo lo antes expresado nos lleva, nuevamente, a reiterar la necesidad de una reunión de Jefes de Estado latinoamericanos para un replanteamiento del problema financiero regional y, en general, para determinar las bases de lo que debiera ser una Comunidad Económica Latinoamericana, para lo cual podemos utilizar la experiencia europea como un verdadero modelo. Aunque a veces los europeos son críticos de lo que sucede en sus propias comunidades económicas, lo cierto es que han tenido un éxito innegable, sobre todo desde el punto de vista histórico. El Tratado de Roma de 1957 es, a nuestro juicio, uno de los hechos más decisivos en lo que se refiere a una cierta estabilidad en el mundo, y ha permitido a los países de la Europa Occidental unas fuertes tasas de crecimiento económico y una extraordinaria gravitación e importancia en el concierto internacional. Tal como los latinoamericanos aprendimos en el siglo XIX y XX de la temática europea, creemos que al final de este siglo debiéramos estar en condiciones de saber utilizarla más que nunca.

Con motivo del Segundo Centenario del nacimiento de Simón Bolívar, en un encuentro en Venezuela, el Presidente del Perú planteó la necesidad de una moneda única para el grupo sub-regional andino. Aunque se pueda considerar por muchos como una teoría más o una absurda ficción, no olvidemos que nuestra historia está llena de utopías realizadas. Baste como muestra de lo afirmado, el propio hecho que la primera idea de crear el Banco Interamericano de Desarrollo surge en 1891, encontrando un terreno fértil y adecuado sólo 70 años después. La propia Comunidad Económica Europea, con diferencias históricas mucho más sustantivas que las nuestras, ha podido formar un sistema monetario común. Creemos que los planteamientos del Presidente Belaúnde responden a una necesidad real de América

Latina, y, en esta misma medida, estimamos que ha llegado el momento de trabajar con esa orientación de futuro.

En la reunión de Punta del Este de 1961 nos atrevimos a plantear, con gran escándalo por parte de algunos ministros de Hacienda, lo siguiente: "Como banqueros hemos venido sosteniendo que no bastan los procedimientos tarifarios e impositivos de política comercial, si al mismo tiempo no se crea y desarrolla un sistema de cooperación monetaria y financiera que promueva la rápida expansión de los niveles de crecimiento regional... La América Latina necesita para el próximo decenio una inyección de recursos financieros que fortalezcan su actual posición de reserva monetaria internacional. No por casualidad se plantea a los estudios de expertos la necesidad de costos especiales para compensar las fluctuaciones de los precios de las materias primas. Con un sistema de esta naturaleza, nuestros asociados no estaían colocados, como sucede con persistente frecuencia, en la difícil situación de tener que solicitar ayuda externa para enfrentar sus tempestivas dificultades financieras en corto plazo. Habría una posibilidad de recurrir previamente a la propia cooperación de la comunidad de naciones latinoamericanas, y ésta con la garantía y la fuerza de sus propias reservas. La gravitación política de estos veinte países y el efecto favorable de un programa global estaría evidentemente en condiciones más firmes en el orden financiero internacional".

Durante las últimas décadas nos hemos entendido bastante bien en lo que a financiamiento del desarrollo se refiere. Parece que ahora nos corresponde entendernos en la idea de un sistema monetario y financiero común, buscando nuestras propias fórmulas y soluciones. A la luz de la experiencia de la crisis financiera internacional, quizás ha llegado la hora de "nuevas utopías": la Banca Central Latinoamericana y la Moneda Común del Continente.

ANEXO I[2]

"El relativo mejoramiento de algunos indicadores de la economía latinoamericana en 1984 que se manifestó en forma insuficiente y desigual, fue producto de la reactivación parcial en diversos países industrializados, y sobre todo, de la responsabilidad y esfuerzos internos de los propios latinoamericanos".

"Queremos resaltar que el ajuste realizado por nuestros países — el más severo en los últimos 50 años — que ha evitado hasta ahora la precipitación de situaciones de grave riesgo para el sistema financiero internacional, se está efectuando a expensas fundamentalmente de una drástica contradicción de los niveles de vida de nuestros pueblos, con graves consecuencias económicas, sociales y políticas, a pesar de que en la gestación de la crisis ha habido una clara corresponsabilidad de los agentes financieros y del propio sistema económico internacional, tales ajustes han sido soportados exclusivamente por países deudores".

"Sería un grave error creer que el problema de la deuda externa ha sido superado o que habrá de corregirse en forma automática por la dinámica de los países industrializados —tan asimétrica como incierta— o por la mera continuación de este proceso de ajuste. Por tal motivo, sería también altamente peligroso que una evaluación precipitada de los hechos pudiera llevar a una situación de auto-complacencia o a ignorar la fragilidad y las insuficiencias de los logros alcanzados".

"Persisten en la economía internacional elevadas tasas de interés reales, una dramática depresión de muchos de los precios de nuestros productos básicos de exportación, dificultades en el acceso a los mercados externos y peligrosas acentuaciones del proteccionismo comercial, lo que afecta la capacidad de pago y al obligarnos a la comprensión de las importaciones, acentúan la recesión y debilitan la formación interna de capital".

"La decisión de la región confirmada en los hechos de hacer frente a sus compromisos externos debe apoyarse en el incremento sostenido de sus economías y no en la reducción persistente de los niveles de vida internos".

"Es por ello que se requiere con urgencia un enfoque integral al problema de la deuda

que lo ubique en el contexto del propósito fundamental que es la aceleración de los procesos de desarrollo económico y del progreso social. Para estos fines se requiere de decisiones políticas que permitan superar los obstáculos que hoy persisten y que distribuyen en forma inequitativa los sacrificios de estos procesos de ajuste. Tales decisiones políticas sólo podrán acordarse mediante mecanismos de diálogo y concertación de esfuerzos al más alto nivel, que transformen en efectivas realizaciones la voluntad tantas veces expresadas de trabajar colectivamente por un sistema internacional más justo"

ANEXO II

TAMAÑO DEL MERCADO DE EUROMONEDAS, 1964-82
(miles de millones de dólares)

Fin del año (a)	Tamaño neto del mercado definido en forma restringida (b)
1964	12
1965	13
1966	16
1967	21
1968	20
1969	44
1970	57
1971	71
1972	92
1973	132
1974	177
1975	205
1976	247
1977	300
1978	375
1979	475
1980	575
1981	661
1982	686

NOTAS

(a) Se refiere a diciembre para los años 1964-81 y a septiembre para 1982.

(b) Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BPI), varios Informes Anuales e Internacional banking developments, tercer trimestre de 1982. Un problema de esta serie estadística es su naturaleza "parroquialmente" europea. Su ventaja es la disponibilidad de estadísticas consistentes desde 1964, dado que no existe una serie consistente alternativa que se remonte a los años sesenta.

1. Se adjunta como anexo II, la expansión monetaria que se produce principalmente por parte de los países desarrollados en el período 1964-1982.
2. Palabras del Excmo. señor Presidente del Uruguay, Dr. Sanguinetti, al dirigirse a los Jefes de Estado de los países industrializados, en el encuentro de Bonn, Abril de 1985. (Fuente: "El Mercurio", Santiago (CHILE), 27 Abril 1985).

4. VALIDADE E LIMITAÇÕES DA NÃO-INTERVENÇÃO NA AMÉRICA

Mario Cesar Flores*

Introdução-Extrato

A idéia de que o conceito de não-intervenção nos assuntos internos de outro país deveria ser formalizada em princípio de direito internacional nasceu com a reação americana contra a pressão intervencionista da Europa no Século XIX. No início dos anos 1800's a atitude dos EEUU contra a intervenção européia facilitou o trânsito da idéia. No entanto, quando aquele país assumiu a hegemonia do hemisfério ocidental, os latino-americanos procuraram transformar o conceito em norma de direito contra as intervenções norte-americanas, que perturbam as relações interamericanas desde o final do Século XIX com atividades que têm oscilado das pressões diplomáticas às invasões armadas, passando pela interferência econômica e, nos últimos anos, também psicossocial.[1]

Do final da década dos 1920's até o término da Segunda Guerra Mundial houve algum avanço no sentido da não-intervenção na América; contudo, a partir de 1948-1950 a ameaça do expansionismo comunista comandado pela vitoriosa URSS produziu um retrocesso que comprometeu, em parte ao menos, o avanço anterior. A guerra fria provou que em época de crise um alto grau de não-intervenção é uma meta utópica, uma ficção ideal, mas não um instrumento político-jurídico de efetiva utilidade.

Apesar do retrocesso, é justo convir que após a Segunda Guerra Mundial as intervenções em força, realizadas ou apoiadas pelos norte-americanos, têm se limitado aos casos em que estejam envolvidos interesses vitais de segurança dos EEUU, conforme percebidos e interpretados, unilateralmente, por seu governo. Por sua vez, as interferências econômicas e psicossociais têm sofrido uma evolução que, pouco a pouco, lhes está tirando o caráter ou o apoio oficial, o que torna mais fácil o exercício de algum grau de controle local sobre elas, ainda que raramente o grau de controle ideal.

Em síntese: embora haja hoje mais "recato" do que havia no passado, as intervenções norte-americanas continuam sendo uma prática usual das relações interamericanas, não se devendo esperar que essa modalidade de exercício de poder deixe de ser praticada no futuro

* Vice-Almirante, Diretor da Escola de Guerra Naval.

previsível, já que no complexo, interdependente e "pequeno" mundo atual é comum a compulsão às intervenções, em proveito da segurança e da ordem, como as interpretam as maiores potências.

Este trabalho tenta proporcionar a leitores não diplomatas nem profissionais do direito internacional uma visão ampla desse controvertido tema. Seu método de abordagem é o seletivamente episódico, com o respeito possível à cronologia. Seu cenário básico é o hemisfério ocidental, mas poder-se-ía escrever algo muito similar tendo por referência outros cenários do mundo, com a ressalva de que, diferentemente dos norte-americanos, os métodos intervencionistas praticados em força por potências totalitárias são normalmente muito violentos. Como exemplos dessa afirmação poder-se-ía citar as intervenções soviéticas na Hungria (1956), na Checoslováquia (1968) e no Afeganistão (1979-?).

A bibliografia usada contém muitas fontes norte-americanas (além de umas poucas inglesas), em parte devido ao fato de que os capítulos I a IV foram parcialmente influenciados por uma monografia que o autor escreveu em 1969-1970 na Escola de Guerra Naval da Marinha dos Estados-Unidos, que dispõe de excelente biblioteca e ótimas facilidades de pesquisas; ademais, uma razoável parcela das fontes consultadas no Rio de Janeiro também são norte-americanas, por falta de outras adequadas. A tradução para uso neste trabalho foi feita com liberdade, em proveito da redação em português, respeitado sempre o sentido original.

O autor é de opinião que a origem norte-americana de boa parte das fontes não compromete o equilíbrio do trabalho porque os autores norte-americanos, é justo que se diga, são razoavelmente objetivos, não disfarçando nem suavisando as causas e conseqüências porventura "antipáticas" do comportamento dos EEUU. Além disso, as fontes norte-americanas contém inúmeras opiniões latino-americanas, geralmente apresentadas sem deturpações, mesmo quando distintas da perspectiva dos EEUU. Finalmente, ainda que elas fossem demasiado viciadas por sua origem, o que não é verdadeiro, a formação cultural latino-americana do autor teria neutralizado tal vício.

CAPÍTULO I
CONCEITOS E COMENTÁRIOS INICIAIS

As intervenções e as medidas que lhes são contrárias constituem um problema que tem marcado presença constante nas relações interamericanas, comumente traumatizante em virtude de três ordens de razões básicas:

1ª: o dilema histórico entre a lei[1] e o poder, com o poder tendendo a se evadir do controle da lei, quando seus grandes interesses são atingidos;

2ª: as divergências entre países mais e menos desenvolvidos, especialmente agudas em assuntos econômicos (comércio, protecionismo, expropriação, nacionalização, empréstimos externos, etc); e

3ª.: a falta de precisão dos tratados e procedimentos admitidos nas relações internacionais e das políticas externas em geral, permitindo interpretações e adaptações subjetivas de que costumam ser beneficiários os melhor dotados para fazerem prevalecer seus pontos de vista.

Essas razões gerais dificultam o encontro de soluções para o problema de que estamos tratando, estimulando dúvidas e controvérsias que são manipuladas de acordo com os interesses dos Estados. Assim, faz-se necessário, antes de tudo, esclarecer o conceito de intervenção. Neste trabalho é usado como significado de referência a formulação de A.V.W. Thomas e A.J. Thomas Jr que, por sua ampla abrangência, é mais coerente com o pensamento latino-americano:

"... ocorre a intervenção quando um Estado ou grupo de Estados interfere, para impor sua vontade, nos assuntos externos ou internos de outro Estado... com o qual existem rela-

ções pacíficas e sem seu consentimento, de modo a manter ou alterar a situação existente".[2]

Apenas para mostrar que a formulação supra pouco difere, no fundamental, de outras freqüentemente adotadas, é apresentada a seguir a de Hildebrando Accioly:

"... intervenção é a ingerência de um Estado nos assuntos internos ou externos de outro que não esteja sob sua dependência, com o propósito de obrigar a esse último a atuar de acordo com a vontade do primeiro... Pode-se deduzir, dessa noção, que a intervenção compreende os seguintes elementos constitutivos: é um ato abusivo pelo qual se pretende usurpar atribuições soberanas de outros e tem por propósito impor uma vontade estranha".[3]

Vários autores, sobretudo os cidadãos de potências hegemônicas, consideram ser intervenção apenas a sua versão armada, direta (força militar do país que intervém) ou indireta (força militar de um terceiro país ou do próprio país que sofre a intervenção, estimulada e apoiada pela potência interessada na intervenção). Nos dias atuais essa posição conceitual, comumente adotada nos EEUU, não tem amparo amplamente generalizado. À semelhança do que ocorre com a maioria dos trabalhos de autores de países não hegemônicos, neste admite-se que as intervenções possam ser executadas através dos seguintes tipos de atividades: uso de força ou ameaça de usá-la, pressões diplomáticas (inclusive o reconhecimento ou não reconhecimento de governos), algumas medidas econômicas (tarifas discriminatórias, manejo "viciado" do comércio e das finanças internacionais, embargo e cláusulas restritivas em contratos de empréstimo ou acordos de assistência), estímulo e apoio à subversão, guerra revolucionária e guerra civil, algumas formas de propaganda e ações cívico-sociais diversas (por exemplo: uma campanha de controle de natalidade).

Tais atividades nem sempre constituem intervenção, mas são intervencionistas quando se ajustem às formulações supra, de Thomas ou de Accioly: "... para impor sua vontade ... de modo a manter ou alterar a situação existente" e "... com o propósito de obrigar a esse último a atuar de acordo com a vontade do primeiro...". Assim, uma elevação de tarifa ou o não reconhecimento de um governo não são atos de intervenção caso se destine o primeiro a proteger a produção local e decorra o segundo do não preenchimento de requisitos como o controle do território ou o compromisso de respeitar tratados existentes; mas são atos de intervenção quando se destinam a compelir o país-alvo a alterar orientação por ele adotada, relativamente a assunto de sua própria alçada (por exemplo: para induzí-lo a votar de certa forma, num foro internacional).

Guerra, conselho, mediação, represálias, ingerência consentida por tratado ou realizada em país dependente e atos de legítima defesa não são incluídos no conceito de intervenção. Efetivamente, a guerra implica na inexistência de relações pacíficas, o conselho e a mediação não impõem vontade, as represálias são atos reativos que têm por propósito reparar ou prevenir ofensas ou forçar o retorno a padrões normais de comportamento, a ingerência por consentimento ou em país depedente não é abusiva e não fere vontade soberana e, por fim, a legítima defesa se justifica naturalmente, sem controvérsias a respeito.[4]

No processo de consecução dos propósitos gerais "... para impor sua vontade... de modo a manter ou alterar a situação existente... "e" ... com o propósito de obrigar a esse último a atuar de acordo com a vontade do primeiro...", as intervenções podem pretender alcançar as seguintes finalidades concretas: proteger interesses nacionais ou de comunidade internacional, proteger a vida e a liberdade de estrangeiros, proteger a vida humana em geral e proteger ou restaurar direitos humanos (conforme entendidos pela potência que intervém), impedir ou neutralizar a intervenção de um terceiro país, impor ou manter uma forma de governo ou um governo específico, impor respeito aos princípios largamente aceitos e assimilados de direito internacional, proteger a propriedade de estrangeiros ameaçadas por mudança de ordem jurídica anterior ou colápso da ordem pública, cobrar dívidas e produzir orientação política, social ou econômica do interesse do país que intervém (por exemplo: produzir legislação favorável ao capital estrangeiro).

Algumas dessas finalidades conferem às intervenções um certo amparo ético. Assim, é

óbvio que o julgamento da história e a opinião da humanidade em geral tendem a ser complacentes, quando não favoráveis, a uma intervenção destinada a proteger vidas humanas; a tendência é inversa, em se tratando de intervenção para cobrar dívida. Contudo, consenso integral jamais existe, já que os motivos das intervenções admitem matizes subjetivos, dependentes de interesses e ingredientes culturais diversos.

O conjunto de princípios de comportamento internacional que deu algum amparo às intervenções das grandes potências, ao longo dos últimos 150 a 200 anos, tomou corpo na Europa dos anos 1700's e 1800's, durante a expansão geográfica e econômica européia que acompanhou a primeira revolução industrial. Os EEUU apoiaram a Europa, adotando e praticando doutrinas e ações diplomáticas e militares flexíveis, que resguardaram os interesses norte-americanos mesmo nas décadas iniciais da história nacional, quando o país ainda não dispunha de poder coerente com seus interesses.

Na verdade, foi decisiva a influência da vigorosa e ativa economia européia e norte-americana sobre a forma e o mérito do que poderíamos chamar de direito internacional do mundo centrado na Europa, erigido em função dos interesses poderosos da época. Como disse Neal Ronning, "... a Europa e os Estados-Unidos logo começaram a exigir os padrões de justiça necessários à sua contínua expansão econômica. Eles muito naturalmente se apegaram aos princípios de justiça "universais" ou "internacionalmente aceitos", os quais refletiam conceitos e práticas europeus e norte-americanos".[5] As raras e modestas contribuições latino-americanas, elas próprias influenciadas pela cultura européia das elites das Américas Central e do Sul, eram compatíveis "em tese" com as idéias firmadas na Europa, ressalvados uns poucos aspectos trazidos à discussão já no fim do século XIX e início do XX, alguns dos quais serão apreciados no capítulo II. A África e a Ásia estiveram totalmente alheias ao processo — o que, diga-se de passagem, confere um certo apoio ao "descompromisso" em relação às "regras" estabelecidas, que países daqueles continentes, emersos recentemente do colonialismo, aparentam professar.

De um modo geral, os princípios de comportamento internacional a que estamos nos referindo procuravam dar algum suporte às intervenções que tinham por propósito atingir as finalidades concretas mencionadas linhas atrás, subordinando-se aos interesses do poder dominante a configuração dos padrões aceitáveis dos direitos humanos, da segurança da vida humana e dos interesses econômicos, bem como o grau do que era considerado falência da ordem. A negativa, assim interpretada pelo poder dominante, do acesso à justiça para os estrangeiros e a recusa de arbitragem constituiam, no direito erigido, forte apoio "legal" para as intervenções. A influência européia era tão grande que a discreta e episódica reação às intervenções, ocorrida ao longo do século XIX, não contrariava o "Direito" de intervir; ela apenas ponderava o acerto das avaliações dos poderosos quanto aos conceitos de direitos humanos, segurança, justiça e ordem!

Como já foi esboçado acima, nos últimos anos 1800's começou a surgir na América Latina um consistente movimento intelectual e político visando contestar a força, inclusive no campo jurídico, do até então pouco controvertido "direito" de intervir. Esse movimento, ajudado já no correr do século XX, sobretudo após a Primeira Guerra Mundial, pelo colápso da ordem colonial européia e pela emersão de novas potências não comprometidas com o ideário político-ideológico erigido nos séculos XVIII e XIX, têm produzido alguns frutos: as intervenções em força dos últimos tempos vêm sendo "justificadas" fundamentalmente por motivos de segurança (é bem verdade que interpretados pela grande potência que intervém) e as demais buscam revestir-se de aparências que as suavizam ou disfarçam, de modo a descaracterizar a atuação nacional interveniente (um conspícuo exemplo disso hoje é a atuação do Fundo Monetário Internacional/FMI).

Os capítulos posteriores aprofundarão os conceitos e comentários iniciais deste primeiro, analisando a evolução do tema na América e apontando alguns avanços e percalços importantes dessa evolução.

CAPÍTULO II
SÉCULO XIX E XX ATÉ 1914

Na primeira metade dos anos 1800's a intervenção e suas contramedidas na América tiveram por referência básica a ameaça da Europa, durante e logo após o processo da independência latino-americana. É curioso observar-se que os documentos da época e os autores que estudaram o tema relacionam tal ameaça com a reação restauradora da Santa Aliança e a expansão russa na direção do extremo noroeste da América; entretanto, numa demonstração de que a história costuma "fechar os olhos" aos pecados do poder, foi a própria Grã-Bretanha, avalista da política de contenção atlântica, a potência que mais agiu como intervencionista nas primeiras décadas do século XIX (cito como exemplos a fracassada invasão de Buenos Aires em 1807 e a pressão sobre Argentina e Brasil no conflito do Prata dos anos 1820's, visando a estimular uma solução coerente com os interesses britânicos). Até mesmo a participação de oficiais e marinheiros britânicos nas ações navais do processo de independência é no mínimo uma participação suspeita, pois é sabido que a independência interessava à Grã-Bretanha e é improvável que tamanho mercenarismo naval ocorresse sem a simpatia e o consentimento oficial britânico. Como disse o grande Ministro do Exterior George Canning em 1824, "... A coisa está feita. A América espanhola é livre e se nós não desgovernarmos tristemente nossos assuntos, é inglesa".[1]

Um caso singular de intervenção naval britânica que se estendeu por várias décadas do século passado foi a atuação da Royal Navy contra o tráfego de escravos África-Brasil, cujo juízo ético e jurídico, evidentemente contrário à prática, não é objeto desta referência. A atuação em apreço chegou a ter apoio em lei inglesa de 1845, que declarava estarem sob jurisdição do Almirantado britânico os navios brasileiros empregados naquele tráfego.[2] Ela era no mínimo uma cínica manifestação de prepotência do poder pois, embora em última análise se destinasse a proteger a competitividade agrícola das colônias britânicas do Caribe, era apresentada como uma defesa de valores humanísticos — isso numa época em que ainda persistiam na Grã-Bretanha as condições desumanas do trabalho industrial e mineiro que permitiram a explosão capitalista inglesa. Além de agir contra o tráfego escravo no mar, a Royal Navy não hesitava em violar a soberania territorial brasileira, como testemunha o incidente ocorrido na baía de Paranaguá, em 1850.

Em 1823 o Presidente Monroe, dos EEUU, formulou alguns princípios que passaram a ser conhecidos como doutrina Monroe. Em síntese, eles preconizavam que: 1º) o continente americano não poderia ser objeto de nova colonização européia; 2º) seria inadmissível qualquer intervenção européia em assuntos internos ou externos de países americanos; e 3º) os EEUU não interviriam em assuntos próprios dos países europeus. Se bem que essa doutrina estivesse alicerçada no isolacionismo preconizado por George Washington em sua mensagem de despedida da vida pública (1796), sua inspiração imediata foi, realmente, a ameça da Santa Aliança e russa, a que já nos referimos antes.

Embora a formulação pública da doutrina Monroe fosse uma manifestação unilateral dos EEUU, por trás da retórica norte-americana havia o interesse britânico e a Royal Navy, pois o poder nacional norte-americano não teria tido condições de neutralizar ameaça oriunda do continente europeu. Assim, nos seus primeiros decênios de vida a doutrina não podia funcionar contra a própria Grã-Bretanha, cujo poder naval respaldava a instauração da hegemonia britânica sobre os jovens e débeis países ao sul dos EEUU. Até mesmo na década dos 1860's, nada fez os EEUU para obstar a intervenção de Napoleão III no México (o insólido episódio a que se prestou o Arquiduque Maximiliano da Áustria), consentida e inicialmente apoiada pela Grã-Bretanha.

Entretanto, com o crescimento do poder nacional norte-americano a discrição e o conformismo com os interesses britânicos foram dando lugar a uma atuação própria gradativamente mais independente das posições britânicas e, já no final do século XIX (1895), o

Secretário de Estado Richard Olney (governo Cleveland) se permitia dizer, num comunicado dirigido à Grã-Bretanha: "... os Estados-Unidos são praticamente soberanos neste continente e suas ordens são leis, nos assuntos aos quais limitam sua interposição"[3]. Essa arrogante manifestação refletia tanto a emersão dos EEUU como poder mundial, como uma inequívoca pretensão de predominância no hemisfério ocidental, logo a seguir confirmada pela guerra hispano-americana de 1898.

Note-se que a evolução ascensional dos EEUU contara com o beneplácito protetor da Grã-Bretanha, cujos interesses maiores não foram ameaçados pelo movimento expansionista do "destino manifesto" norte-americano, direcionado essencialmente sobre o que fora a herança espanhola do México. Aliás, ainda na primeira metade do século XIX Grã-Bretanha e EEUU já se haviam reconhecido como os grandes parceiros da comunidade de língua inglesa (raiz histórica da posição dos EEUU no episódio das Malvinas em 1982), do que resultou ter sido relativamente suave a fixação da fronteira EEUU-Canadá.

Assim, no correr do século XIX a questão intervencionista transitara, com o aval britânico, de uma situação envolvendo a Europa e a América, na qual a Grã-Bretanha servia de fiel do conjunto, para outra envolvendo os EEUU e seus vizinhos do Caribe e das Américas Central e do Sul. Correspondentemente, a doutrina Monroe, que os norte-americanos pretendiam ser uma garantia contra desígnios europeus, passou a ser considerada nos países supostamente protegidos como um instrumento a serviço dos interesses dos EEUU, cujo poder passara a ser uma ameaça maior do que a exercida por potências extracontinentais.

Aparentemente, Simon Bolivar detetara com acuidade de estadista, já no início do século XIX, o problema da futura hegemonia norte-americana, tanto assim que ele advogara a cooperação pan-americana de uma maneira "... distinta do sistema americano postulado por Monroe. Bolivar queria agrupar os países hispano-americanos com a Grã-Bretanha, um poder extracontinental protetor contra outras potências européias e os Estados-Unidos".[4] A cooperação com a Grã-Bretanha é claramente preconizada por Bolívar no seu pensamento sobre o Congresso do Panamá idealizado em 1824 e realizado precariamente em 1826[5], para o qual os EEUU não foram inicialmente convidados e acabaram por nele não comparecer porque sua delegação, aceita relutantemente, chegou atrasada. Quanto à preocupação de Bolívar relativamente aos EEUU, ela se acha bem refletida na seguinte frase, contida em carta sua a um cidadão britânico: "Los Estados Unidos parecem destinados por la Providencia para plagar la America de miserias a nombre de la libertad".[6]

A intuição fulgurante de Bolívar não teve conseqüências práticas e o poder norte-americano (com a conivência e o apoio britânico) firmou-se solidamente como principal delineador do sistema interamericano hoje vigente, que se aproxima muito mais da concepção política refletida na doutrina Monroe do que do ideal bolivariano. Sua característica fundamental, a reunião do país mais rico e poderoso do mundo com vinte e tantos países cujos níveis de riqueza e poder (mesmo os dos maiores) são muito inferiores ao norte-americano, cria um forte desbalanceamento que outorga aos EEUU uma enorme margem de manobra unilateral.

No final do século XIX a guerra hispano-americana permitiu a incorporação de Porto Rico e, a título de proteção para o nascente estado cubano, deu origem ao direito contratual (por tratado) de intervenção norte-americana em Cuba. Essa prerrogativa fora preconizada naquilo que ficou conhecido como emenda Platt (da autoria do Senador Platt), só revogada em 1934, que continha a seguinte afirmação:

"... o governo de Cuba nunca estabelecerá tratados ou outros instrumentos dessa natureza com qualquer potência ou potências que possam por em risco, ou tenda a por em risco a independência de Cuba, nem autorizará ou permitirá, de maneira nenhuma, que qualquer potência ou grupo de potências obtenha, por colonização ou para uso militar, naval ou outros, direito de permanência ou controle em qualquer parte da ilha".[7]

A adoção dessa emenda em tratado foi, no dizer do representante cubano na 7ª Confe-

rência Pan-Americana (1933), condição necessária para que Cuba não fosse anexada aos EEUU (afirmação fundamentada em documento particular do Senador Platt)[8]. O domínio norte-americano sobre Cuba era de tal ordem que o Embaixador Earl Smith pode declarar, em 1960: "... Até a chegada de Castro ao poder os EEUU tinham em Cuba uma influência de tal maneira irresistível que o embaixador norte-americano era a segunda personalidade do país e às vezes mais importante do que o presidente cubano".[9]

Entende-se, assim, a violenta contrariedade da psicologia nacional norte-americana face à Cuba de Fidel Castro, antítese do que fora a Cuba da emenda Platt, de que só resta um único resíduo, aliás irônico a vista da parte final do texto citado acima: a base de Guantânamo!

A ascensão à hegemonia ativa na América em geral (embora mais conspícua no Caribe e América Central) não era uma política professada apenas por alguns estadistas-políticos que passaram pela Presidência, Secretaria de Estado e outros cargos do executivo: o Congresso assegurava-lhe o respaldo da nação, como o demonstra a resolução aprovada pelos congressistas em 1896, que injetava nova vida na doutrina Monroe:

"... os Estados-Unidos reafirmam e confirmam a doutrina e os princípios promulgados *pelo Presidente Monroe... e declaram que... considerarão... (qualquer tentativa de potências* européias)... de se apossarem ou adquirirem direitos de soberania ou domínio sobre território continental ou ilhas da América ou de controlarem qualquer canal cruzando o istmo centro-americano... como uma manifestação inamistosa relativamente aos Estados-Unidos e uma interposição que os Estados Unidos estarão impossibilitados de olhar com indiferença".[10]

A "independência" do Panamá em 1903, até então território colombiano, foi obra dos EEUU que estimularam o movimento local, prepararam-se para apoiá-lo em força e reconheceram com suspeita rapidez o novo país, com o qual celebraram imediatamente o tratado que permitiu a construção do canal e o estabelecimento de um "protetorado" sobre o Panamá, com direitos de soberania na Zona do Canal. O "affaire" panamenho decorreu da resistência colombiana aos termos norte-americanos sobre o pretendido canal e da idéia do governo dos EEUU de que a Colombia não inspirava confiança para um empreendimento tão importante; ou seja: decorreu do entendimento norte-americano de que assistia aos EEUU o direito de dispor da ordem regional, com fundamento em responsabilidades auto-assumidas em coerência com seu poder, entendimento esse muito bem refletido na pergunta do grande pensador naval Almirante A.T. Mahan: a um país (os EEUU) "... para o qual o controle do estreito (com o canal a ser construído) é uma necessidade, se não para sua existência, pelo menos para seu pleno desenvolvimento e sua segurança nacional, quem pode negar-lhe o direito de influência predominante numa região tão vital para ele?".[11]

De certo modo, a questão do canal centro-americano constituiu não apenas uma sensível etapa da afirmação dos EEUU como potência hegemônica inquestionável no hemisfério ocidental, mas também uma demonstração de que a Grã-Bretanha concordava com tal situação, já claramente enunciada pelo Secretário de Estado Olney em 1895 (ver página 11), de acordo, aliás, com a política de parceria EEUU—Grã-Bretanha na comunidade de língua inglesa. O tratado anglo-norte-americano Hay-Pauncefote de 1901 atribuiu aos EEUU o controle exclusivo sobre o canal a ser construído, inclusive no que se referisse à proteção militar (note-se que se tratava de um tratado sobre algo que se situaria num terceiro país...), anulando o tratado Clayton-Bulwer de 1850, que preconizava um canal não fortificado e internacional. Ficava assim demonstrada a "... decisão britânica, para o bem ou para o mal, de abrir mão do Caribe e Atlântico ocidental para os Estados Unidos".[12]

A reação latino-americana do fim do século XIX e início do XX, a que já nos referimos foi, em seu início, dirigida principalmente contra os efeitos intervencionistas da penetração econômica — a histórica penetração européia e a incipiente norte-americana. Ela buscava criar defesas jurídicas contra tais efeitos, de acordo com a tradição dos estados latino-americanos, que sempre procuraram proteger-se dos estados mais fortes através da lei — prioridade

essa que não tem sido contemplada com o sucesso.[13]

A primeira reação latino-americana digna de registro foi a inserção em contratos com estrangeiros e até mesmo em constituições, daquilo que se convencionou chamar de cláusula Calvo, em homenagem ao argentino Carlos Calvo, idealizador da doutrina nela refletida. Preconizava Calvo que os estrangeiros e seus interesses deviam ter tratamento idêntico aos nacionais do respectivo país, competindo às cortes locais o julgamento de questões que os envolvessem, não lhes cabendo o direito de recurso aos seus governos. Muitos países não latino-americanos, inclusive os EEUU, se recusavam a aceitar a cláusula Calvo, afirmando que o direito de proteção a seus cidadãos e interesses só poderia ser abdicado por tratado.[14]

Pouco tempo depois outro argentino, o Ministro do Exterior Luis Drago, inspirado no episódio da coerção naval realizada pela Grã-Bretanha e Alemanha (a Itália a ela se associou, com retardo) contra a Venezuela, para forçá-la a pagar dívidas públicas vencidas, expressou algumas idéias mais limitadas do que as preconizadas por Calvo, as quais passaram a ser conhecidas como doutrina Drago. Condenava ele a cobrança compulsiva de dívidas, afirmando que o capitalista que empresta a um país estrangeiro toma em consideração os recursos desse país, daí decorrendo condições mais ou menos onerosas, estabelecidas para o empréstimo. A doutrina Drago foi objeto de consideração na conferência de Haya em 1907, onde prevaleceu o ponto de vista do delegado dos EEUU Horace Porter que, embora aceitando em princípio a rejeição ao uso da força, admitia-o se o devedor recusasse arbitragem ou não aceitasse laudo de arbitragem acordada; ademais, a convenção de Haya estendia o tema em pauta a todas as dívidas e não apenas às públicas.[15]

É curioso observar-se que a Argentina, até então discreta em assuntos que transcendessem seus interesses próximos e imediatos, surgiu no cenário americano com manifestações de reação à hegemonia norte-americana quando a Grã-Bretanha abdicava de sua posição imperial na América. A reação argentina à hegemonia dos EEUU e aos seus efeitos políticos e econômicos tem sido uma constante de sua política externa; a última das poucas e curtas exceções à regra, a tentativa de aproximação realizada por Galtieri, sucumbiu no episódio do conflito no Atlântico Sul em 1982.

Em 1904 o Presidente Theodore Roosevelt, provavelmente impressionado pela recente coerção naval contra a Venezuela, emitiu seu famoso "corolário" à doutrina Monroe, decididamente contrário às idéias de Calvo e Drago, que serviu de inspiração para pressões diplomáticas e várias intervenções em força e financeiras, no Caribe e na América Central:

"... se uma nação mostra que sabe agir com razoável eficiência e decência em assuntos sociais e políticos, se ela mantém a ordem e paga suas obrigações, ela não precisa temer interferência dos Estados Unidos. Erros crônicos ou impotência de que resulte um afrouxamento geral dos laços de uma sociedade civilizada... podem chegar a exigir a intervenção de alguma nação civilizada e no hemisfério ocidental a fidelidade dos Estados Unidos à doutrina Monroe pode forçar os Estados Unidos... a exercerem um poder de polícia internacional".[16]

Esse pronunciamento, que deve ter contado com o beneplácito britânico, praticamente encerrou o já longo processo de transferência da condição de potência hegemônica na América, da Grã-Bretanha para os EEUU. A política nele implícita tencionava, principalmente, salvaguardar as aproximações do Canal do Panamá de intervenções européias.

O clima político inerente ao "corolário Roosevelt" à doutrina Monroe imperou até o cataclisma mundial da guerra de 1914 a 1918. Os EEUU, tendo consolidado sua condição de potência hegemônica incontestável na América, transformaram o Caribe num lago norte-americano, satelizando vários países continentais e insulares dessa área de vital importância estratégica, alguns dos quais tiveram que se submeter a tratados com cláusulas de subserviência. Ao mesmo tempo, era estruturada, sob tutela norte-americana, a "União Pan Americana", predecessora da Organização dos Estados Americanos (OEA), vista por muitos países latino-americanos como uma ferramenta do poder dos EEUU. Por seu lado, esses países prosseguiam, ainda sem sucesso, sua tradicional e utópica tentativa de disciplinar o poder me-

diante a adoção de regras legais, empenhando-se, nesse sentido, nas Conferências Internacionais e em outras ocasiões propícias.

A situação real ao fim deste período (século XIX até a Primeira Guerra Mundial) pode ser bem entendida através da seguinte declaração do Presidente Taft, feita em 1912: "... Não está longe o dia em que três bandeiras de listas e estrelas (a dos EEUU) marcarão em três lugares equidistantes a extensão do nosso território: uma no polo norte, outra no Canal do Panamá e a terceira no polo sul. Todo o hemisfério será nosso, de fato, como, em virtude de nossa superioridade racial, já é nosso moralmente". Taft afirmou também que a política externa justa para os EEUU "... não exclui de modo algum uma ativa intervenção para assegurar... a nossos capitalistas facilidades para as inversões lucrativas...".[17]

Chegamos assim à Primeira Guerra Mundial, que pode ser considerada como sendo o marco final de uma época histórica caracterizada pela expansão e o predomínio da Europa e, em seus últimos decênios, também dos EEUU, cujos interesses constituiam os alicerces básicos da superestrutura do direito internacional da época, que dava guarida ao "direito de intervenção".

CAPÍTULO III
DA PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL AO INÍCIO DA GUERRA FRIA

Após a Primeira Guerra Mundial, o enfraquecimento do Império Britânico, a extinção dos Impérios Austro-Húngaro e Otomano, a revolução russa e o comunismo, o fascismo e nazismo, o nacionalismo e as idéias de autodeterminação, comprometeram a ordem internacional vigente desde cerca de 1750, na qual a Grã-Bretanha exercera o papel preponderante. Era de se esperar, portanto, que os conceitos até então admitidos como direito internacional, configurados para atender os interesses da Europa e, com o gradativo crescimento de seu poder nacional, também os dos EEUU, sofressem alguns reajustes.

Passo a passo, o conceito da "não-intervenção" ia sendo reforçado sem, contudo, se transformar num compromisso confiável, relativamente ao comportamento das maiores potências[1]. Embora os EEUU continuassem a intervir no Caribe e na América Central, fundamentando sua atuação em princípios de direito internacional, na doutrina Monroe e em termos de tratados (impostos pelo poder norte-americano), é justo admitir que, por outro lado, eles ajudaram a reforçar o conceito da "não-intervenção", contendo as intervenções européias, atribuindo às suas, menos freqüentes, motivações principalmente estratégicas e aceitando, gradativamente, as idéias de Drago e Calvo, deixando os interesses privados norte-americanos, na realidade prática (ainda que não na retórica oficial), à mercê das leis e tribunais dos estados *latino-americanos.*

Em 1928 a não intervenção absoluta foi discutida pela primeira vez, na 6ª Conferência Pan-Americana. O ponto de vista latino-americano foi contestado pelo Secretário de Estado Hughes mediante a afirmação de que a ação para proteger vidas e propriedades não constitui intervenção, quando o governo local não pode exercer uma proteção razoável[2]. Ainda em 1928 Franklin D. Roosevelt, político em franca ascensão, preconizou que os EEUU deveriam abdicar da intervenção unilateral, já que a ordem e a estabilidade eram um dever coletivo[3].

Em coerência com a política moderada recém-instituída, o Presidente Hoover se absteve de intervir no Panamá na revolução de 1931, embora ele tivesse podido fazê-lo com apoio no tratado de 1903. Além disso, ele determinou a retirada dos fuzileiros navais da Nicarágua, (onde se achavam desde 1911) e prometeu retirá-los também do Haiti, o que Roosevelt cumpriu em 1934. Ainda no governo Hoover foi publicado o "memorando Clark", (assim denominado por ter sido preparado pelo Subsecretário de Estado J. Reuben Clark), que repudiava o "corolário Roosevelt" à doutrina Monroe — mas continuava a justificar as intervenções impostas por motivos de "autopreservação"[4].

Finalmente, Hoover voltou a adotar a política de reconhecimento dos governos "de

fato" (desde que não se tratassem de governos perigosos para os interesses dos EEUU e seus cidadãos), que Woodrow Wilson havia abandonado em favor da política da legitimidade constitucional. A verdade é que, embora a "legitimidade constitucional" encontrasse eco na retórica oficial dos países latino-americanos, esses países não só adotavam na prática uma política tolerante, como viam na exigência de "legitimidade constitucional" uma intromissão em seus assuntos internos. Esse tema era muito sensível para os latino-americanos, que chegaram a atribuir ao reconhecimento ou não reconhecimento norte-americano responsabilidade pelo sucesso ou insucesso de seus governos, como o demonstra a afirmação de G. S. Martin, após renunciar à presidência de Cuba em 1934, de que o não reconhecimento de seu governo pelos EEUU havia sido uma "... intervenção por inércia"[5].

Na lenta evolução do problema, o conceito da não intervenção absoluta teve, finalmente, colocação formal na Convenção dos Direitos e Deveres dos Estados, acordada na 7ª Conferência Pan-Americana, em 1933. Entretanto, o Secretário de Estado Cordell Hull fez constar no documento a ressalva de que os EEUU "reservavam" seus direitos conferidos "... pelo direito das nações, conforme geralmente reconhecido...", assim enfraquecendo os princípios acordados[6]. E Franklin Roosevelt, já Presidente, deixou claro, logo a seguir, que o compromisso norte-americano se referia apenas à intervenção armada, tornando a mencionar sua opinião de que o colápso da ordem interna deveria ser uma preocupação coletiva[7]. Dando seqüência às idéias contidas na Convenção, os EEUU puseram um fim imediato à intervenção militar no Haiti (cumprindo assim o que Hoover prometera) e, por tratados assinados em 1934, 1936 e 1941, Cuba, Panmá e República Dominicana ficaram livres dos direitos de intervenção norte-americana, acordados no passado.

Ao longo de seus vários e seguidos períodos de governo, Franklin Roosevelt procurou reduzir os atritos decorrentes das barreiras tarifárias e sanitárias destinadas, em princípio, a proteger a economia norte-americana, mas que os latino-americanos insistiam em classificar como medidas de intervenção econômica (a bem da verdade, geralmente sem razões realmente capazes de justificar essa classificação). Tais barreiras produziam efeitos severos sobre a economia dos países latino-americanos e geravam ressentimentos anti-EEUU (como ainda produzem e geram nos anos 1980 ...). Roosevelt negociou vários acordos comerciais destinados a diminuir as dimensões do problema, tendo chegado também a uma convenção sanitária com a Argentina (o grande exportador latino-americano de carne, na época), que não produziu seus pretendidos frutos porque o "lobby" dos cariadores de gado dos EEUU impediu sua ratificação pelo Senado[8].

Além disso, nos muitos anos da presidência Roosevelt, durante os quais imperou a "política da boa vizinhança", o governo dos EEUU agiu com invulgar moderação nos casos de desapropriação de bens norte-americanos. O mais importante por suas dimensões e repercussões, inclusive como modelo e precedente, foi a desapropriação das empresas de petróleo do México em 1938, no governo de Lázaro Cardenas, que reativou a "revolução mexicana" da década de 1910 e realizou extensa reforma agrária. Neste caso (como em outros menores), o Departamento de Estado adotou uma atitude moderada, apoiando os proprietários norte-americanos, sem exercer forte pressão sobre o governo mexicano.

Alguns autores afirmam que as nuvens de guerra na Europa e na Ásia empurraram os EEUU para a moderação, já que esse seria o melhor caminho para evitar problemas na retaguarda americana. No entanto, é mais provável que a situação mundial tenha apenas acelerado um processo já em curso, impulsionado pela pressão latino-americana e facilitado (na verdade, permitido) pelo sentimento de segurança incontestada dos EEUU na América, processo esse cujos frutos positivos para os EEUU começaram a aparecer sem demora.

Assim, a Conferência Pan-Americana de 1936, além de ter produzido um protocolo relativo à não intervenção no qual foi formalizada a idéia da preocupação coletiva, produziu também uma Convenção sobre Manutenção, Preservação e Restabelecimento da Paz, que continha provisões relacionadas com a eventualidade de ocorrência de guerras. Na Confe-

rência de 1938 essas provisões foram aperfeiçoadas e, finalmente, na de 1940, com a guerra já em curso na Europa, foi estabelecido que as colônias americanas dos países derrotados pelo Eixo não poderiam ser transferidas aos países vencedores. Dessa forma, a União Pan-Americana praticamente multilateralizou a doutrina Monroe, que os EEUU haviam mantido até então unilateral, interpretada e acionada de acordo tão somente com seus interesses.

Pode-se dizer, portanto, que a satisfatória evolução do tema "intervenção x não intervenção" nas décadas dos 1920's e 1930's ajudou a fazer com que os EEUU estivessem livres de problemas graves na América, no início da Segunda Guerra Mundial[9]. Aliás, excluindo-se uns poucos casos — a Argentina constituindo-se no mais importante deles — os EEUU combateram apoiados pela América Latina. Os poucos e pequenos problemas verificados durante o período da guerra não afetaram a política moderada de Roosevelt, que reconheceu até mesmo o governo nacionalista — reformista de Villaroel, na Bolívia e o de Farrell, da Argentina, ambos sabidamente simpáticos à Alemanha[10].

Contudo, logo após a morte de Roosevelt e pouco antes da eleição argentina de 1946, o Departamento de Estado publicou seu "livro azul" sobre a Argentina (no qual era criticada a conduta recente desse país), visando influenciar o povo argentino contra a candidatura de J. D. Peron, que fora peça importante do governo Farrell. Essa atitude foi condenada na América Latina, que a considerou uma intervenção nos assuntos internos argentinos. Peron venceu, fazendo campanha com o slogan "Braden o Peron"[11].

Na Conferência Pan-Americana de Março de 1945 o esboço teórico do que viria a ser em breve o novo sistema interamericano foi consignado no documento que ficou conhecido como Ata de Chapultepec. Nessa oportunidade o conceito de não intervenção foi vinculado a dois princípios interligados: o ataque a um estado americano seria considerado como um ataque a todos os estados americanos (novamente a multilateralização da doutrina Monroe) e a responsabilidade pela defesa do continente seria uma responsabilidade coletiva. Ambos esses princípios foram formalizados em 1947 no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR — Tratado do Rio) e passaram a exercer contínua influência nos anos subseqüentes, da guerra fria.

Beneficiado pelo impulso da "boa vizinhança" vigente há cerca de 20 anos e pressionado pela influência dos EEUU, que haviam percebido o risco potencial dos problemas que a URSS iria em breve produzir, logo após a guerra o sistema interamericano procurou ajustar as regras de sua vida comum, numa Carta regional que desse alma nova à precária União Pan-Americana do passado. Assim, dado o passo inicial relacionado com a segurança (o Tratado do Rio, mencionado acima), foi formalizada em 1948 a Carta da OEA que, relativamente ao assunto deste trabalho, afirmava o seguinte, em seus artigos 15 e 16:

"Nenhum estado ou grupo de estados tem o direito de intervir, diretamente ou indiretamente, seja qual for o motivo, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro estado. Este princípio exclui não somente a força armada, mas também qualquer outra forma de interferência..."

"Nenhum estado poderá aplicar ou estimular medidas coercivas de caráter econômico e político, para forçar a vontade soberana de outro estado e dele obter vantagens de qualquer natureza"[12] -

Esses artigos, que parecem dirimir a antiga controvérsia sobre o correto entendimento do que seria intervenção (para os EEUU, apenas em força, para os demais, também políticas, econômicas, etc.), são, porém, complementados por outro, o 19º, que conserva aberta uma porta para a intervenção coletiva visando "a manutenção da paz e segurança, de acordo com os tratados vigentes". Essa intervenção, além de ser coberta pelo TIAR, é praticamente, ainda que não explicitamente, admitida na Carta da Organização das Nações Unidas, cujo artigo 52 (em seqüência ao 51 que assegura o direito "... de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado...") acende luz verde e permite (embora não determine) que se dê preferência à atuação coletiva regional, o que passa a ser "automático"

onde os EUA ou a URSS estiverem envolvidos e não desejarem a interferência da outra superpotência: "Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que... sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas"[13].

A despeito da porta aberta acima referida, assinando a acarta da OEA os EEUU fizeram sensíveis concessões, abdicando "de direito" à intervenção unilateral e se sujeitando a uma redução dos "suportes legais" que davam respaldo à intervenção por motivos diversos, agora restritos à segurança, ainda capaz de justificá-la em sua modalidade coletiva. Acrescentando-se a isso o fato de que o próprio TIAR já havia estabelecido uma certa disciplina para o conceito de coletivo, ao estipular em seu artigo 17 que as decisões teriam que ser tomadas por dois-terços dos estados signatários, conclui-se que a liberdade de manobra da potência hegemônica sofreu, com sua concorrência, uma significativa restrição "legal" em 1947 e 1948.

Note-se que também em 1948 foi elaborada a Carta para a Solução Pacífica das Disputas, que deveria ser o terceiro pé do tripé jurídico do sistema interamericano (TIAR, Carta da OEA e Carta para a Solução Pacífica das Disputas). Seu artigo 7º define que os estados não podem promover representações diplomáticas destinadas à proteção de seus cidadãos, nem caso. Ao assinar essa Carta, o representante norte-americano consignou "reservas" que resguardavam direitos de proteção diplomática e apresentavam condicionamentos relativos ao apelo a corte internacional, o que não chegou a constituir um esvaziamento decididamente comprometedor, capaz de impedir que o documento tivesse algum valor. Infelizmente, porém, a Carta em pauta não foi ratificada pelo Senado dos EEUU (e vários outros países); em conseqüência, ela entrou para o rol dos instrumentos jurídicos praticamente inócuos, como o são aqueles que não gozam do apoio do poder dominante.

Parece ser útil fechar este capítulo ressaltando algo que bem caracteriza o período por ele abrangido e que esteve presente, ostensiva ou subliminarmente, no interrelacionamento americano da Primeira Guerra Mundial até o fim dos anos 1940's: nesse período não ocorreram desafios extracontinentais sérios à segura supremacia dos EEUU na América; até mesmo a ameaça do Eixo não chegou a preocupar, no que concerne à estrutura de poder no hemisfério ocidental. Sob esse enfoque aqueles aproximadamente 30 anos foram férteis para o desenvolvimento de relações interamericanas suaves. Precisamos ter isso em mente, para entender o que se passaria a seguir.

CAPÍTULO IV
OS 20 ANOS CRÍTICOS DA GUERRA FRIA: 1949-50 A 1969-70

Desde o sucesso da URSS na Segunda Guerra Mundial, que lhe permitira expandir seu sistema político-ideológico à Europa oriental, os EEUU haviam voltado a se preocupar com a intromissão extracontinental na América, que tanto influenciara sua política externa durante o século XIX e primeiros anos do XX. Em torno de 1949-50 o expansionismo comunista soviético já tinha começado a afetar sensivelmente a vida dos países americanos. Era natural, portanto, que o velho drama da intervenção x não intervenção voltasse a emergir em toda a sua plenitude, pouco tempo depois do que pareceu ser o coroamento de um longo processo de acomodação de perspectivas diferentes!

Já por volta de 1950 a política norte-americana relativamente à América havia passado a ser condicionada pelas seguintes idéias: 1ª) o anticomunismo seria a preocupação maior e, conseqüentemente, suas exigências superariam outros compromissos, independentemente de quão formalizados eles tivessem sido; e 2ª) a defesa contra a ameaça comunista deveria merecer a maior consideração num contexto de uma política de cooperação hemisférica[1].

Ora, por motivos que se alicerçam na própria evolução histórica de seus países, os governos latino-americanos vinham sendo, até então, quando muito, nacionalistas e reformistas, mas não revolucionários comunistas. Entende-se assim a razão porque, embora percebendo a existência de uma influência comunista-soviética crescente em países da América, eles receberam com restrições a radicalização dos EEUU, em que viam uma ameaça ao rpogresso realizado em prol do conceito de não intervenção e um retorno à política de intervir, sob o pretexto de bloquear intervenções extracontinentais.

Os fatos vieram a dar razão aos latino-americanos: a atuação dos EEUU nos assuntos internos dos países do hemisfério ocidental (e outros, alheios ao enfoque deste trabalho) recrudesceu, de acordo com sua visão da ameaça comunista. Nos episódios por ele considerados críticos, o governo americano procurou utilizar, preferencialmente, os instrumentos da multilateralização acordados em tratados, com os quais buscava o respaldo de uma legitimidade geralmente precária; contudo, por várias vezes os EEUU atuaram sozinhos, quando a unilateralidade lhes convinha ou quando lhes era negado apoio.

A atuação norte-americana não se limitou, porém, aos episódios críticos de elevada repercussão; ela estendeu-se também ao campo das interferências (ou intervenções, como os latino-americanos as classificam com freqüência, nem sempre com razão) político-diplomáticas, econômicas, psicossociais e militares (não se trata aqui do uso da força, mas da "doutrinação" pelo preparo material e pela instrução), todas de pouca intensidade dramática a curto prazo, embora importantes por permearem o tecido das sociedades atingidas, nelas produzindo resultados duradouros. Para esclarecer a distinção, podemos dar como exemplo de crise de grande repercussão a da Guatemala em 1954; como exemplos de intervenções menos dramáticas, a influência militar exercida através de Acordos de Assistência, as sanções econômicas, os empréstimos com cláusulas políticas, a ajuda igualmente assim condicionada, a ação de "lobbies" ostensivos ou de agências sigilosas, etc.

No prosseguimento deste capítulo apresentaremos primeiro alguns casos — os mais conspícuos — de episódios críticos; depois, faremos alguns breves comentários sobre as intervenções pouco dramáticas, cujas variedade, amplitude e, freqüentemente, ambigüidade, impedem que sejam tratadas com profundidade suficiente, mesmo num trabalho como este, que não pode ser profundo.

Em contrapartida à sua utilidade como instrumento de contenção da expansão comunista soviética, várias intervenções em força ou praticadas ao longo do tempo por métodos menos traumatizantes, produziram ou reforçaram governos repressivos cuja conduta decididamente não era compatível com os padrões de respeito aos direitos humanos aceitos nos EEUU. Entretanto, a cruzada anticomunista em curso na época tudo justificava, valendo como exemplo do estado d'alma político de então a declaração de George Kennan, o diplomata que primeiro preconizou a estratégia da contenção em escala global, declaração essa que chegou a ser chamada de "corolário Kennan" à doutrina Monroe:

"... não podemos ser excessivamente dogmáticos quanto aos métodos usados com os comunistas locais... Onde os conceitos e tradição de governo popular são muito fracos para absorver com sucesso a intensidade do ataque comunista, então devemos aceitar que duras medidas de repressão possam ser a única resposta, que essas medidas possam ser levadas avante por regimes cujas origens e métodos não suportariam o teste dos conceitos americanos de procedimento democrático e que tais regimes e métodos possam ser alternativas preferíveis e na verdade a única alternativa contra outros sucessos comunistas..."[2].

Na história recente (e atual) não faltaram (nem faltam) líderes e regimes para os quais as palavras de Kennan (um liberal!) soaram como agradável apoio.

Passemos agora a comentar algumas crises.

A crise da Guatemala, 1954

O problema surgiu com o governo Jacob Arbenz, reformista de inequívoca vocação

esquerdista que tomou posse em 1950, na Guatemala, país cuja estrutura sócio-econômica retrógrada e dominada pelo capital norte-americano constituiu o cenário básico da obra de seu grande escritor e prêmio Nobel de literatura, Miguel A. Asturias. Note-se que o governo Arbenz não foi o único a prejudicar interesses econômicos estabelecidos, no sensível período inicial da guerra fria. Também a curta revolução reformista de Vitor Paz Estensoro e Siles Suazo na Bolívia (Presidente e Vice empossados em 1952) os prejudicara mas, como suas medidas respeitaram os padrões usuais de uma reforma "ocidental" e não implicaram em aproximação política com a URSS ou participação comunista no poder, os EEUU não a hostilizaram e até chegaram a lhe prestar algum apoio que foi, aliás, útil para condicioná-la e amortecê-la.

A reforma agrária de Arbenz atingiu fortemente propriedades norte-americanas e gerou intensa reação diplomática de Washington. Tanto a reforma como a reação já haviam tido início no governo anterior (do esquerdista moderado J.J. Arévalo), mas a reação cresceu muito quando, no governo Arbenz, a reforma tomou um rumo nitidamente socializante. Com a adoção desse rumo, o governo dos EEUU passou a realizar vigorosas pressões para apoiar a United Fruit Company, cujas terras foram em grande parte desapropriadas[3].

De 1950 a 1954 Arbenz foi se tornando mais e mais dependente do Partido Comunista Gualtemalteco, orientado pela URSS, partido esse que deixara de ser uma força clandestina quando Arbenz assumiu o poder. Os comunistas se tornaram os grandes apoiadores de Arbenz, auxiliando-o nos aspectos técnicos e de planejamento de seu grande programa de reforma agrária[4]. O que não está muito bem estudado (pelo menos o autor deste trabalho não viu nada convincente a respeito) é se Arbenz teria tido outra alternativa de apoio, num país em que a maioria da pequena parcela ilustrada de sua população estava vinculada à ordem econômica anterior.

Em março de 1954 ocorreu em Caracas a 10ª Conferência Interamericana. Sob forte pressão exercida pelo Secretário de Estado Foster Dulles, foi assinada a Resolução de Caracas, em que se lê:

"... a dominação ou o controle de... qualquer estado americano pelo movimento comunista internacional... constituirá uma ameaça aos estados americanos, fazendo perigar a paz na América e demandará uma Reunião de Consulta (de Chanceleres) para considerar a adoção da ação apropriada, de acordo com os tratados existentes"[5].

Essa Resolução não produziu efeitos porque os latino-americanos receavam mais seu perigo potencial como base para futuras intervenções do que a atuação comunista em seus próprios países. A Reunião de Consulta (prevista no TIAR) não foi convocada mesmo quando a Guatemala passou a receber armas da Checoslováquia e começou a projetar propaganda sobre seus vizinhos. Em conseqüência os EEUU, que aceitaram a recusa latino-americana de lutar contra o comunismo fora do hemisfério ocidental (fora mínima a receptividade para a ação na Coréia) mas que não estavam propensos a admitir sem reação atitude similar na América, voltaram-se para sua antiga política de ação unilateral. Em 17 de junho de 1954 exilados direitistas qualtemaltecos invadiram a Guatemala armados com material enviado a Honduras sob os termos do Pacto de Assistência Mútua EEUU-Honduras[6].

Com a OEA dominada pelos EEUU, Arbenz tentou levar o problema à ONU mas não teve sucesso: prevaleceram as injunções do poder, com apoio na ambigüidade da Carta dessa Organização, cujo artigo 52, a que já nos referimos no capítulo anterior, permite que se conceda precedência a organizações regionais (essa anbigüidade foi útil também à URSS, permitindo-lhe resolver, por exemplo, o problema da Hungria em 1956 e da Checoslováquia em 1968, sem a inconveniente interferência do Conselho de Segurança...). Decorridos uns poucos dias, Arbenz perdeu o apoio do Exército e teve que deixar o país, sendo seu governo substituído por outro de direita, repressor e controlado pelos EEUU.

A participação do Embaixador norte-americano Peurifoy na derrocada de Arbbenz foi confirmada na imprensa por ele mesmo. E, de acordo com Bailey, os EEUU tinham fuzileiros

no mar, prontos para apoiarem a força invasora, se necessário[7]. Logo após a queda de Arbenz, Foster Dulles dirigiu-se ao povo norte-americano, num pronunciamento em que ele disse:

"... Se o consumismo mundial captura um estado americano, não importa quão pequeno ele seja, é estabelecida uma nova e perigosa frente, que fará crescer o risco para todo o mundo livre..."[8].

Os EEUU mostraram, na Guatemala, que aquilo que o governo norte-americano interpretasse como sendo uma "captura" comunista, seria negada por qualquer meio que se fizesse necessário.

De 1954 a 1960 o intervencionismo norte-americano na América Latina esteve em relativo recesso. Na verdade, ocorreram algumas turbulências no Caribe, onde alguns regimes democrata-liberais, como o de Figueres (Costa Rica) e de Bettencourt) (Venezuela), bem como outros ditatoriais, como o de Trujillo (República Dominicana) e de Somoza (Nicarágua), recorreram ao estímulo à subversão, a pequenas invasões e pelo menos a uma tentativa de assassinato (do Presidente da Venezuela, inspirada por Trujillo), para provocar a derrocada de governos que lhes eram adversos. Contudo, os interesses vitais dos EEUU e o crítico tema do expansionismo soviético nunca estiveram decididamente atingidos por tais turbulências, motivo pelo qual a interferência norte-americana no desenvolvimento das crises deles conseqüentes foi sempre moderada e apaziguadora.

Quando Somoza solicitou à OEA a aplicação do TIAR porque alguns exilados nicaraguenses haviam invadido a Nicarágua, vários estados latino-americanos manifestaram relutância em usar tal instrumento para proteger uma severa ditadura. Os EEUU argumentaram que tolerar intervenções, mesmo contra ditaduras (como foi o caso), poria em risco o conceito da não intervenção, ponto de vista esse que foi aceito pela maioria, mas não por Cuba e pela Venezuela[9]. Apesar do apoio obtido pelos EEUU para sua cínica posição, a OEA não chegou a tomar medidas concretas em apoio a Somoza.

O caso cubano, 1960-1970

O sucesso da revolução de Fidel Castro foi muito ajudado pelo fato de que os EEUU permitiram a queda do corrupto regime de Fulgencio Batista, pensando ser ela um movimento reformista de classe média. Contudo, as medidas políticas e econômicas do novo regime logo entraram em conflito com os interesses norte-americanos e, durante 1960, Castro evoluiu rápida e radicalmente no sentido de uma íntima aproximação com o mundo comunista[10]. Em poucos meses ações e reações mútuas se processaram em crescente velocidade. Cuba assinou acordos comerciais com a URSS, a Alemanha Oriental, Polônia, Checoslováquia e China e desapropriou propriedades estrangeiras, inclusive empresas de petróleo que, aliás, se negavam a refinar óleo russo... Os EEUU rataliaram com uma forte redução da cota do açúcar cubano e com um programa de embargos que teria desestabilizado a ordem econômico-social de Cuba, não fora o apoio recebido da URSS. Simultaneamente, Cuba passou a receber material militar russo e no fim de 1960 se alinhou oficialmente com o bloco soviético.

Em agosto de 1960 foi realizada uma Reunião de Consulta dos Países Americanos, para considerar a ameaça comunista-cubana, mas não foi possível obter-se uma condenação à Cuba. A resolução aprovada rejeitava a intervenção extracontinental (soviética, no caso), deplorava a tentativa soviética de usar a situação política, econômica e social de qualquer país americano para nele fazer penetrar o comunismo, reiterava o conceito da não intervenção e afirmava que o totalitarismo é incompatível com o sistema interamericano, mas Cuba não foi especificamente mencionada[11].

Os EEUU, sentindo a relutância latino-americana, voltaram ao seu antigo unilateralismo (como ocorrera em 1954 contra Arbenz), materializado no apoio oficial à tentativa de invasão da baía dos Porcos (17/4/61) por exilados cubanos, de acordo com um planejamento iniciado no final do governo Einsenhower e herdado por Kennedy. Após o fracasso da

tentativa o Presidente Kennedy expôs claramente a posição norte-americana:

"... Jamais seja entendido que a doutrina interamericana de não interferência meramente disfarça ou justifica uma política de não agir; se as nações deste hemisfério falharem no cumprimento de seus compromissos contra a penetração do comunismo vindo de fora, então eu desejo que fique bem claro que este governo (o dos EEUU) não hesitará em cumprir com sua obrigação principal, que consiste em prover a segurança de nossa nação[12]

É provável que Kennedy tenha tentado multilateralizar a invasão, sem maior sucesso do que o uso do território da Guatemala e Nicarágua para treinamento e concentração. A esse respeito, em artigo de março de 1985 o ex-Presidente Jânio Quadros, ao comentar o problema das pressões internacionais (referindo-se às que o governo brasileiro empossado a 15 de março de 1961 certamente teria que enfrentar), assim se expressou:

"... Algumas dessas pressões eu experimentei durante meus sete meses de governo (janeiro-agosto de 1961), quando, por exemplo, o Embaixador dos Estados-Unidos John Moors Cabot me transmitiu a necessidade de o Brasil participar de uma invasão de Cuba... o Embaixador sugeria que eu enviasse uma Brigada do Exército..."[13].

O empenho de Castro no sentido de "exportar" sua revolução agravava a situação. Em janeiro de 1962 foi realizada uma nova Reunião de Consulta, no Uruguai. O Secretário de Estado Dean Rusk pediu com insistência a ruptura das relações diplomáticas e a suspensão do comércio com Cuba, o que teria isolado drasticamente Cuba da sociedade interamericana, mas os demais Chanceleres não o acompanharam em número suficiente: concordaram apenas que o comunismo era incompatível com o sistema interamericano e o governo Castro foi excluído da OEA, sendo que essa medida foi aprovada com apenas os dois terços dos votos indispensáveis.

Durante a "crise dos mísseis" de 1962 os EEUU contaram, pela primeira vez, com amplo apoio latino-americano. O Conselho Permanente da OEA (Embaixadores-Delegados), atuando como Órgão de Consulta (Chanceleres), deu rapidamente uma luz verde coletiva para a atuação norte-americana, ficando assim demonstrado que, quando a ameaça era francamente perceptível, a América Latina entendia as preocupações norte-americanas e apoiava as medidas necessárias. A crise dos mísseis foi o ponto crítico do problema cubano; depois dela, a situação entrou num regime de relativo equilíbrio, com altos e baixos moderados, muito influenciados pela política de compromisso das duas superpotências, já que Cuba era (como é hoje) incapaz de atuar com um mínimo de eficiência, independentemente do apoio soviético.

Em 1964, em decorrência de apoio cubano a movimento subversivo na Venezuela, a 9ª Reunião de Consulta finalmente decidiu que as relações diplomáticas e o comércio com Cuba deviam cessar; o México se recusou a aplicar tais sanções que, em última análise, agravaram a dependência cubana do bloco comunista. Apesar do "castigo", Castro não sustou sua aparente intenção de alterar a ordem regional. No entanto, a falta de capacidade própria e a tendência da URSS de se moderar na América Latina, dentro do processo de degelo já em curso no fim dos anos 60, acabaram por moderar o próprio Castro, para o que também contribuiu a morte de Guevara na Bolívia em 1968. Essa situação estendeu-se da segunda metade da década dos anos 60 até o recrudescimento dos anos 80.

A crise da República Dominicana, 1965

A ambígua situação criada com a deposição de Juan Bosch, o primeiro presidente eleito desde os anos 20, acabou por produzir a revolução de abril de 1965. Os EEUU justificaram sua rápida intervenção unilateral com a necessidade de proteger e salvar estrangeiros e proteger direitos humanos em geral, o que não os redime da culpa de violação do artigo 15 da Carta da OEA que, como vimos, veda a intervenção, seja qual for seu propósito. De qualquer modo, essa justificativa não correspondia à realidade: o próprio Presidente Johnson explicou, pouco depois, que fora compelido a executar a intervenção para evitar uma segunda Cuba no Caribe[14].

A preocupação de Johnson tinha algum cabimento, talvez discutível, mas não de todo infundado: a investigação realizada por uma comissão da OEA concluiu que, não tivesse os EEUU agido, a revolução, apoiada por Cuba, poderia ter se transformado numa insurreição comunista. Entretanto, tal investigação não deixou claro o quanto os comunistas realmente controlavam — se é que controlavam — os líderes "constitucionalistas", no momento do início do desembarque norte-americano.

A OEA assumiu a intervenção através de decisões em que o voto necessário para a obtenção do mínimo de dois-terços foi, por vezes, o do próprio delegado dominicano, representante de um governo já inexistente. Com essa precária votação a América Latina externou novamente sua tradicional preocupação com as intervenções, acrescida de um sentimento de que era muito grande a influência dos EEUU nas decisões da OEA. Alguns países aprovaram a assunção do encargo pela OEA para que houvesse um mínimo de controle coletivo sobre os desdobramentos de uma intervenção já realizada. No balanço geral, talvez a mais importante conseqüência de todos os eventos tenha sido o fortalecimento da atitude chilena, uruguaia e mexicana, que pode ser assim sintetizada: é possível que a América tenha que viver sob a dominação dos EEUU, mas ela não tem porque legitimar a dominação através da autoridade da OEA[15].

Durante todo o episódio dominicano a predominância dos EEUU foi total. Seu grupo mediador "sombreou" as atividades do grupo da OEA e o delegado norte-americano na Comissão "Ad Hoc" da OEA, Ellsworth Bunker, dominou e controlou a Comissão[16]. A designação de um General brasileiro para comandar a força da OEA não pode enconbrir o fato de que as tropas dos EEUU constituiam a grande e principal parte daquela força.

Logo após o problema dominicano o Presidente Johnson declarou:

"... os Estados Unidos não podem e não devem permitir, e não permitirão, o estabelecimento de outro governo comunista no hemisfério ocidental"[17].

Essas palavras, cujo significado se aproxima do pretendido pelas palavras que Leonid Brezhnev proferiu para justificar sua intervenção na Checoslováquia em 1968 (nenhum país que tenha transitado do capitalismo para o comunismo pode, de forma alguma, voltar atrás), deixaram claro que os EEUU agiriam sempre, unilateralmente se necessário fosse, para remover qualquer ameaça de estabelecimento de regime comunista na América.

Campo econômico

Durante os anos 50 e 60 os países latino-americanos expropriaram muitas propriedades de cidadãos ou empresas estrangeiras, aumentaram suas demandas sobre o mar e seus recursos e adotaram outras medidas que prejudicaram interesses econômicos estrangeiros.

De um modo geral as medidas, desde que essencialmente econômicas (isso é, destituídas de carga político-ideológica comunista), produziam uma imediata reação retórica, seguida de uma ação conciliatória por parte do Departamento de Estado. Um reflexo conspícuo dessa orientação foi o empenho do poder executivo norte-americano de não usar as emendas punitivas do poder legislativo — as emendas Hickenlooper, Pelley e Gonzalez, que diziam respeito a assuntos sensíveis para o amor próprio do nacionalismo latino-americano e eram consideradas como ameaças de agressão econômica[18]. De certa forma, essas emendas punitivas, cuja aplicação o governo evitou o quanto poude para não prejudicar as já complicadas relações interamericanas, refeltem a insatisfação de capitalistas e empresas dos EEUU com a política conciliatória em curso; como disse um autor, a pressão das multinacionais "... por apões do Congresso é a melhor evidência de que elas não contavam mais com a administração (executivo) para defender seus interesses..."[19]

Apenas para ilustrar o tema do comportamento moderado dos EEUU no trato de interesses econômicos feridos, são mencionados aqui dois exemplos, um que se estendeu por grande parte do período abrangido neste capítulo e outro referente a caso ocorrido em seu final que, associado ao da revolução boliviana de Paz-Estensoro (1952), já mencionado

anteriormente, demonstram que o estado de espírito conciliador para problemas sem envolvimento com o comunismo foi uma tendência relativamente estável do período.

O exemplo que se estendeu ao longo de muitos anos diz respeito ao tom concliatório com que foram tratados os problemas pesqueiros decorrentes das legislações nacionais que estenderam a soberania territorial ou os direitos econômicos exclusivos até 200 milhas do litoral, para cuja implementação os países latino-americanos usaram freqüentemente navios e aviões recebidos dos EEUU pelos mecanismos dos Acordos de Assistência Militar![20]. O governo norte-americano nunca usou força para proteger barcos norte-americanos e foi, paulatinamente, impondo às empresas a aceitação do princípio de direito econômico exclusivo *até 200 milhas (embora sem aceitar a soberania territorial, que afeta o livre trânsito e as operações navais).*

Quanto ao caso conspícuo do fim dos anos 1960's, trata-se da revolução peruana deflagrada em 1968, sob a liderança do Genral Velazco Alvarado. Essa "revolução" atuou com energia nos campos econômico e social, mas os interesses norte-americanos por ela atingidos não conseguiram extrair do governo dos EEUU nada além do que pressões e protestos retóricos, relativamente moderados. Na verdade, Velazco Alvarado só começou a perder a complacência norte-americana (associada a algum apoio) quando, face às restrições norte-americanas ao fornecimento de armas para a América Latina, o Perú passou a obter armas da URSS, o que perturbava o equilíbrio militar regional e implicava na existência de militares e técnicos russos no país. Apenas a "socialização", modesta e seletiva, diga-se de passagem, talvez não tivesse produzido atitude hostil por parte dos EEUU, mas sua associação com a penetração militar soviética não podia deixar de abalar as relações Peru-EEUU. Velazco Alvarado caiu em meados da década dos 70...

Como já foi esboçado antes (inclusive nas últimas linhas acima), o padrão de comportamento concliatório não foi seguido quando às medidas econômicas se associava um processo de esquerdização política e de aproximação com a URSS. Assim, a expropriação de terras na Guatemala de Arbenz e de refinarias de petróleo na Cuba de Castro produziram reação intensa que, como vimos, cresceu até a intervenção armada. Embora entrando no período a cargo do capítulo subseqüente, cabe citar aqui um importante exemplo da intolerância norte-americana nos casos de políticas sócio-econômicas revolucionárias servidas por ingredientes político-ideológicos: o governo socialista de Allende, do Chile, sofreu, desde seu início, forte oposição dos EEUU, que não hesitaram em estimular e apoiar sua derrocada, ocorrida em 1973. Aliás, os EEUU não hseitaram em tentar evitar a eleição de Allende, como se deduz da frase de H. Kissinger, homem forte do governo norte-americano de então: "não vemos porque precisamos ficar observando um país tornar-se comunista graças à irresponsabilidade de seu próprio povo"[21].

A despeito da relativa moderação norte-americana na área econômica, em 1969 os países da América Latina formularam em Viña del Mar um documento que reflete sua histórica e permanente preocupação com a interferência (intervenção) econômica. Nesse documento há menção à idéia de que a cooperação econômica não deve ser condicionada por compromisso militar ou político. Trata-se, evidentemente, de mais uma demonstração da utopia legal latino-americana, face à evidência do poder.

Na década dos 60, a América Latina já havia despertado para o problema de uma modalidade de interferência econômica sutil, controvertida e discutível: a penetração econômica através das grandes empresas multinacionais modeladoras de hábitos de consumo e de modelos de organização econômica por vezes incoerentes com o subdesenvolvimento latino-americano, empresas essas cujo peso na relativamente débil economia dos países latino-americanos (mais ou menos, mas sempre débeis) acabava por conferir-lhes inexoravelmente algum ativismo político, lícito ou ilícito.

Exemplo conspícuo desse ativismo é o custeio do exercício de "lobbies" ou o patrocínio de atividades políticas locais contrárias a regimes ou governos vigentes. Essa última

prática, cujo ápice parece ter correspondido aos esforços desenvolvidos contra o governo Allende, contou comumente com o aval — quando não com a ativa cooperação das autoridades diplomáticas dos EEUU — cujo engajamento é ajudado pelo fato de que no complexo conflito político-ideológico global em que vivemos hoje não é difícil para os interesses econômicos feridos vincular as medidas de que são alvos a movimetos político-ideológicos de influência comunista (o que pode ser, mas nem sempre é verdade). Um caso típico de apoio oficial foi o prestado pelo Embaixador Lincoln Gordon a organizações brasileiras que se opunham ao governo João Goulart[22].

Para finalizar este tópico "campo econômico" e tentar ampliar a compreensão do complexo problema da interferência (intervenção) econômica, é conveniente que consideremos aqui, ainda que brevemente, um controvertido aspecto da também controvertida "penetração econômica capitalista" que, exatamente por sua discutibilidade, é freqüentemente omitido das análises dos que "a priori" combatem essa penetração, sem avaliar com equilíbrio seu efetivo valor, seus "prós" (que existem) e seus "contras" (igualmente reais).

Refere-se essa observação ao conflito entre a necessidade de capital e tecnologia externos e a inexorável interferência externa conseqüente. Sem o aporte de fora o desenvolvimento não avança, ou avança lentamente; com ele, o país-objeto está sujeito a uma interferência nem sempre correta. Esse penoso dielame é refletido de forma um tanto caricata e evidentemente "forçada", na seguinte irônica frase da grande economista inglesa: "... a infelicidade de ser explorado pelos capitalistas é insignificante, comparada com a infelicidade de não ser explorado"[23]. Ou, de acordo com o líder político peruano Haya de la Torre, ao comentar o equívoco parcial da afirmação de Lenine de que o imperialismo é a última etapa do capitalismo: "... para os países de economia primitiva ou atrasada, para os quais o capitalismo chega sob a forma imperialista, esta é sua primeira etapa"[24].

Onde está o equilíbrio correto? É possível encontrar um compromisso aceitável para o conflito entre a necessidade de aporte externo e a de autonomia nacional isenta da influência daquele aporte? Até que ponto, no complexo e interdependente mundo moderno pode a hegemonia da potência mais poderosa ser realisticamente evitada nos países para os quais flue seu capital e sua tecnologia? Como disse um estudioso das relações de poder, ao tratar do tema da importação de tecnologia (e, com ela, de capital de poupança externa), "... muito do medo gerado pela entrada de capital estrangeiro é injustificado, embora de forma alguma todo o medo. Por ora, a força do capital estrangiero em outro país realmente existe... Ele pode produzir crises financeiras onde não existam condições para o pagamento de débitos externos ou onde o balanço de pagamento externos foge ao controle. Como manter o equilíbrio... é algo cuja solução tem ainda que ser encontrada"[25].

A solução que "tem ainda que ser encontrada" para o relacionamento EEUU-América Latina foge ao escopo deste trabalho. É óbvio, porém, que o encontro será tanto menos difícil quanto menos os países débeis associarem as medidas de natureza econômica com os problemas político-ideológicos considerados críticos pelos EEUU.

O campo militar

Talvez seja esse o campo em que os EEUU melhor atingiram seu efeito intervencionista desejado: a manutenção dos países latino-americanos dentro de padrões de conduta política aceitáveis para os EEUU, à vista do conflito político-ideológico global. Esse sucesso se deve ao fato de que, de alguma forma, e ao menos por algum tempo, os militares latino-americanos, conservadores ou reformistas moderados, exerceram grande influência na política da quase totalidade dos países das Américas Central e do Sul. Acrescente-se, ademais, que o resultado foi obtido a baixo custo, porque montado sobre atividades baratas e fornecimento de material em desuso.

O expansionismo comunista soviético do fim dos anos 40 e início dos anos 50 fundamentou a criação de vários instrumentos organizacionais de contenção, o principal deles

ainda existente: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Na América, em complemento ao TIAR, foram assinados vários acordos militares bilaterais (o EEUU-Brasil foi assinado em 1952), dos quais decorreram os Programas de Assistência Mútua, responsáveis pelo fornecimento de material militar norte-americano (doação, empréstimo e compra simbólica), bem como pela instrução e treinamento de pessoal.

Evidentemente, programas dessa natureza não poderiam deixar de produzir forte influência sobre as forças armadas latino-americanas. O próprio Embaixador Lincoln Gordon reconheceu que o Programa de Assistência Militar ao Brasil foi um "... veículo da maior importância para se estabelecer um estreito relacionamento com os membros das forças armadas (brasileiras)... fator altamente importante (para) influenciar os militares (brasileiros) a serem favoráveis aos EEUU..."[26].

Como escreveu o Almirante Múcio P.R. de Bakker em artigo sobre o poder militar brasileiro, "... após a Seguda Guerra Mundial o expansionismo comunista alimentado pela URSS induziu forte reforço às preocupações militares internas, que haviam sido um tanto amortecidas pela Segunda Guerra Mundial, pois era interna a ameaça mais sensível daquele expansionismo. Apenas a Marinha, com algum apoio da Força Aérea, permaneceu mais voltada para a defesa externa, em virtude da ameaça potencial dos submarinos soviéticos ao transporte marítimo... Essa tendência coincidia com os planos dos EUA para o hemisfério ocidental, já que aquele país via então e talvez ainda veja, os Exércitos latino-americanos como instrumentos de contenção anticomunista e as Marinhas, como cooperadoras na proteção ao transporte marítimo. A coincidência não deve causar estranheza pois, a partir do Acordo Militar de 1952, os EUA passaram a exercer forte influência sobre o preparo material e profissional das Forças Armadas brasileiras e de outros países que assinaram acordos similares". Em nota complementar a essas considerações, disse o Almirante Bakker que "... a influência era refletida nos cursos oferecidos: ao Exército, a maioria destinava-se a ensinar procedimentos anti-subversão e guerrilha e a enfatizar as ações cívico-sociais; à Marinha, visavam principalmente à proteção ao tráfego marítimo"[27].

Além da compatibilização do material e dos cursos oferecidos com os propósitos pretendidos pelos EEUU, também as agendas das reuniões periódicas dos Comandos dos Exércitos, Marinhas e Forças Aéreas americanas refletiam a perspectiva norte-americana do papel das Forças Armadas latino-americanas: nas referentes às reuniões dos Exércitos predominavam temas de segurança interna; nas das Marinhas, temas relativos à segurança das comunicações marítimas; nas das Forças Aéreas, apareciam temas dos dois tipos, embora mais de ordem interna.

Diga-se, de passagem, que os EEUU não disfarçavam suas intenções. A título de exemplo da franqueza norte-americana, basta mencionar que, em palestra proferida na Escola Superior de Guerra do Brasil em 1964, o General Georg R. Mather, chefe da delegação norte-americana na Comissão Militar Brasil-EEUU, declarou que a principal ameaça a que o Brasil estava exposto era mais a da "... subversão comunista e agressão indireta, do que a agressão direta vinda de fora do hemisfério". Declarou também que o Programa de Assistência Militar tinha por principal objetivo "... assegurar a existência de forças nativas militares e paramilitares suficientes para combater a subversão comunista,... e outras ameaças à segurança interna, sem que se tornasse necessária uma intervenção direta dos Estados-Unidos..."[28].

O apoio norte-americano não apenas mantinha o preparo militar latino-americano dentro dos padrões adequados às ameaças admitidas pelos EEUU, mas também reduzia a capacidade dos países latino-americanos de combaterem entre si, com o que os EEUU asseguravam a paz em sua retaguarda. Esse último propósito transparecia claramente nos cuidados norte-americanos com o equilíbrio do poder militar regional (Argentina x Brasil, Argentina x Chile, Chile x Peru, etc).

Neste tópico "campo militar" as observações sobre fontes concretas tiveram por cenário o Brasil, tão somente porque o autor pode chegar a elas com facilidade. Contudo, elas

se aplicam aos demais países latino-americanos, com as ajustagens relativas às suas peculiaridades (por exemplo: as Marinhas dos países mediterrâneos ou muito pequenos não têm papel a desempenhar na proteção ao transporte marítimo).

Se bem que o campo militar abranja essencialmente as forças armadas, cabe aqui uma breve referência ao preparo policial dos países latino-americanos, que durante os anos críticos da Guerra Fria foi muito apoiado pelos EEUU[29]. Esse preparo, embora tenha sido útil para as campanhas anticomunistas desenvolvidas em vários países, teve sua influência limitada a episódios circunstanciais e passageiros. Seus resultados, ainda quando momentaneamente traumáticos, não podem, portanto, nem de longe ser comparados com os resultados da influência do preparo militar.

O campo psicossocial

As ações de interferência nesse campo são geralmente muito complexas, sendo difícil, na maioria dos casos, caracterizar onde acaba a ação lícita e até benéfica, começando a ilícita ou prejudicial. Incluem-se em seu âmbito, atividades religiosas, de instrução, de formação de opinião pública e assistenciais.

As primeiras, exercidas por indivíduos ou grupos religiosos, raramente católicos, a par do proselitismo religioso normalmente associado a uma atuação social, promoviam subliminarmente a simpatia por valores caros aos norte-americanos. Comumente, os recursos de que dispunham as "missões" eram no mínimo suspeitos, sendo improvável que apenas o empenho religioso os justificassem. Embora as atividades em apreço raramente tenham recebido ponderável atenção oficial e pública, eventualmente apareciam na imprensa casos de suspeita de apoio de instituições norte-americanas não religiosas, dificilmente inspirado por vocação apostólica.

As atividades de instrução tinham geralmente como subproduto a disseminação de valores culturais dos EEUU. Elas eram — e até hoje são — realizadas por instituições de ensino localizadas no país-alvo, apoiadas por recursos norte-americanos, bem como pela concessão de facilidades para o estudo em instituições de ensino nos EEUU[30]. Por se tratar de atividades geradoras de resultados não mensuráveis, é difícil avaliar seu verdadeiro alcance, mas é inegável que elas ajudaram a predispor parte dos latino-americanos instruídos, a aceitar com facilidade uma forte associação política e econômica com os EEUU.

Mediante o controle direto ou indireto, ostensivo ou velado, das grandes empresas de comunicação de massa, os valores norte-americanos e os de interesse para os EEUU são maciçamente divulgados aos povos latino-americanos[31]. Essa pressão psicossocial deteriora os valores culturais regionais, substituídos ou infiltrados por uma confusa coleção de bons, duvidosos e maus valores da cultura norte-americana. Ademais, ela dificulta a formação e consolidação de opinião pública com parâmetros efetivamente nacionais. Em síntese: ela induz modelos existenciais e hábitos de consumo geralmente pouco compatíveis com a realidade latino-americana. É curioso observar-se que todo esse processo de alienação cultural é bem recebido e defendido pelos nacionais aliciados pela influência econômica norte-americana. Não é fácil cercear as atividades de formação de opinião pública (da mesma forma que as religiosas e de instrução) através de instrumentos de disciplinamento legal, na medida em que os regimes políticos se identifiquem partidários da liberdade de pensamento, de culto e de expressão.

Por fim, temos as atividades assistenciais que comumente se revestem de carcterísticas líricas ou quase folclíricas, sem que isso as exima de forte suspeita sobre seus estímulos geradores e propósitos últimos. Incluem-se entre elas (a título de exemplos) o programa "Alimentos para a paz", a atuação de grupos como os do "Peace Corps", ambos praticamente extintos após uma melancólica atuação na América Latina, bem como os esforços que visam a reduzir a natalidade em regiões pobres.

Todas essas atividades do campo psicossocial (ressalvado o controle de natalidade, im-

plantado como atividade sistemática nos anos recentes) foram intensamente exercidas na América Latina em geral, durante toda a guerra fria e quase todas prosseguem vivas até hoje.

CAPÍTULO V
FLUXO E REFLUXO APÓS 1970

Durante o governo Nixon, que teve Kissinger no controle da política externa, ocorreu o fim do período crítido da guerra fria e o início de um período de degelo nas relações EUA-URSS, que vem sendo comprometido nos últimos anos pela inflexibilidade do governo Reagan, pelas dificuldades nas negociações sobre limitação de armamentos, pela convulsão na América Central (região que já vimos ser crítica para os EEUU) e pela atuação soviética no Afeganistão (intervenção direta), na Polônia (ameaça de intervenção) e na América Central e Caribe (apoio a governos e movimentos comunistas ou, pelo menos, hostis aos interesses norte-americanos). Neste capítulo vamos expandir um pouco a idéia geral que acaba de ser exposta, no que concerne ao cenário de nosso interesse objetivo, a América.

A distenção global dos anos 70 produziu um relaxamento, modesto, é bem verdade, na conduta hegemônica dos EEUU em sua zona de influência primária, o hemisfério ocidental. Note-se que esse relaxamento não significou mudança de objetivos: ele implicou apenas numa ajustagem de métodos, desenfatizando-se os que contemplavam ação em força, direta ou indireta (sigilosa e até insurrecional), em proveito de métodos mais sutis, como os relacionados com a penetração econômica e a influência psicossocial. A única ação mais dramática dos anos 70 foi o estímulo e o apoio à derrocada do Presidente Allende, que tentava conduzir no Chile uma experiência socializante.

Uma grande manifestação do relaxamento supracitado parece ter sido o Acordo de 1977 sobre o canal do Panamá, que formalizou um esquema de restituição de soberania aos panamenhos, acordo esse cujas negociações haviam sido iniciadas em 1960, com pouco progresso enquanto eram fortes as injunções da guerra fria. É provável que Carter tenha conseguido chegar ao Acordo (devido ao qual ele foi muito criticado pelos conservadores tradicionais) porque foi ajudado pela reavaliação do valor do canal na era nuclear, como se deduz da seguinte frase: "... A Junta de Chefes de Estado-Maiores, adotando a posição de que o canal poderia ser melhor defendido por um Panamá amigo, argumentou que aquele canal era menos vital à segurança americana na era nuclear"[1] (na verdade, é indefensável em guerra nuclear).

Um fato curioso dos anos 70 foi a ênfase atribuída durante o governo Carter à proteção aos "direitos humanos", que chegou a produzir sanções, sobretudo econômicas, interpretadas nos países latino-americanos como sendo atos de intervenção em seus assuntos internos. Evidentemente, a ênfase sobre um tema dessa natureza só teria cabimento em área e época de redução das ameaças vitais, como foi o caso da América nos anos 70; ela não foi aplicada ao Irã de Rezza Pahvlevi, às Filipinas ou à Coréia do Sul... A atitude messiânica do governo Carter foi pouco produtiva e até negativa: não alterou sensivelmente a conduta dos governos visados (Chile, Argentina e outros) e gerou mais atritos do que benefícios, motivo pelo qual Reagan a abandonou.

Para esclarecer esse insucesso, basta mencionar que a pressão sobre o regime militar argentino instaurado em março de 1976, que incluiu um corte no programa de ajuda militar (já estão secundário, face à política argentina de obter material militar na Europa), não abrandou a violentíssima repressão militar-policial vigente na chamada "guerra suja". Dela resultou, isso sim, um reforço para o governo Videla, que retaliou dispensando todo o programa de ajuda militar, reaquecendo a herança antiamericana da história argentina. Além disso, na mesma época a URSS transformou-se no maior cliente singular da exportação argentina; anos depois, a Argentina negou-se a participar do embargo de cereais que os EEUU tentaram impor contra a URSS, em represália à intervenção soviética no Afeganistão.

O relaxamento do controle norte-americano sobre os países da América – facilitado, aliás, pela solução conservadora, ou pelo menos moderada, a que chegaram os problemas brasileiros (Goulart), chileno (Allende), uruguaio (tupamaros), argentino (montoneros e outros grupos radicais), peruano (Velazco Alvarado) e boliviano (Torres) –, apressou o ocaso dos acordos militares, já iniciado no fim dos anos 60 quando alguns países de maior expressão se lançaram à obtenção de material militar na Europa, para escaparem ao cerceamento norte-americano que lhes negava material moderno considerado desnecessário pelos EEUU. O Acordo Brasil-EEUU, um dos mais importantes, foi denunciado pelo Brasil em 1977, sob o impacto das pressões norte-americanas contra o Acordo Nuclear Brasil-República Federal Alemã[2]. O afrouxamento das relações militares vigentes nos 30 anos anteriores não teria sido fácil sob um clima de tensão político-ideológica como o existente nas duas décadas anteriores!

No fim dos anos 70 e início dos anos 80 a situação passou a regredir, de acordo, aliás, com o "endurecimento" global das relações EEUU-URSS, pelos motivos mencionados no início deste capítulo. Na América, tais motivos estão representados sobretudo na atitude do governo sandinista na Nicarágua, que mostrou de imediato sua aversão à submissão aos EEUU, o golpe esquerdista em Granada (país não latino) e o crescimento da insurreição de esquerda em El Salvador, tudo com apoio cubano e soviético.

Em 1981 Nixon, refletindo um sentimento bastante difundido, invocou a doutrina Monroe em pronunciamento no que disse: "... não podemos permitir que a União Soviética conquiste mais uma base na América Latina. Cuba e Nicarágua já bastam". E em 1982 o Congresso dos EEUU aprovou resolução visando a contenção do "marxismo-leninismo" na América "... por quaisquer métodos que possam ser necessários... inclusive o emprego das armas". Essa resolução foi reconhecida como sendo a reinstituição da doutrina Monroe[3].

Desde então vêm se sucedendo atos e episódios que não deixam dúvidas quanto ao recrudescimento dos EEUU, que voltaram a enfatizar mecanismos intervencionistas de alta sensibilidade: a ação armada e o apoio a movimentos armados. Esse retorno à modalidade da intervenção em força não afetou o uso de outras modalidades, sobretudo das econômicas, com realce para o papel exercido sobre as políticas financeiras dos países com elevada dívida externa pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), instituição em que a representação norte-americana exerce grande influência.

Vários países latino-americanos, entre eles o México, a Argentina, o Brasil e a Venezuela, vêm sendo alvos da ação do FMI. O caso argentino tem sido mais divulgado porque envolve um governo democraticamente eleito que sucedeu o governo militar responsável pela dívida externa nacional. O Presidente Alfonsin admitiu publicamente que os EEUU o estariam pressionando para que seu governo apoiasse a política norte-americana na Nicarágua, o que poderia chegar a complicar as negociações relativas à dívida externa de seu país[4]. Em conversa com Alfonsin, o Sub-secretário de Estado Kenneth Dam declarou que qualquer futuro auxílio dos EEUU à Argentina estaria condicionado aos termos do acordo a ser acertado com o FMI[5]. A associação das duas notícias aponta naturalmente para a utilidade do FMI como instrumento capaz de auxiliar a consecução de propósitos norte-americanos.

Reagan não disfarça sua orientação intervencionista, já tendo afirmado abertamente que os EEUU têm a obrigação sagrada de evitar ditaduras antiamericanas e marxistas na América Central. Na verdade, a aplicação dessa doutrina nos últimos 30 a 35 anos tem sido, não apenas um amparo a ditaduras, mas também um freio contra reformas sócio-econômicas cuja necessidade os norte-americanos honestamente reconhecem. Como disse Raymond Aron, "... a diplomacia dos Estados Unidos, por medo do comunismo, tende a manter no poder governos que, na realidade, quaisquer que sejam as intenções dos responsáveis de Washington, não tomarão as medidas que a estrutura das economias latino-americanas torna necessárias à aceleração do desenvolvimento. A diplomacia americana visa simultaneamente, por razões políticas, a prevenir a tomada de poder por comunistas e, por razões... humanas,

a promover o desenvolvimento. Mesmo admitindo que os responsáveis em Washington queiram, com a mesma sinceridade e resolução, isto e aquilo, como negar, observando-se o curso dos acontecimentos, que põem o primeiro objetivo acima do segundo...? É com base nesse argumento que os críticos, até mesmo americanos, denunciam o papel contra-revolucionário desempenhado pelos Estados Unidos na América Latina"[6].

Embora seja verdade o que disse Aron, é também verdade que em algumas ocasiões em que o segundo propósito não punha em risco o primeiro, os EEUU tentaram acomodar os dois propósitos. Assim, ao menos num caso recente o governo norte-americano parece ter exercido pressão em benefício de um candidato a Presidente receptivo a reformas, em detrimento de outro, ultra-direitista, conservador e radicalmente anti-comunista; refiro-me à insinuação norte-americana surgida e não desmetida na imprensa, de que se Robert D'Aubuisson vencesse o moderado Napoleon Duarte na eleição para Presidente de El Salvador, os EEUU restringiriam seu apoio ao governo salvadorenho.

De conformidade com sua visão do problema da ameaça comunista na América Central e no Caribe, em outubro de 1983 Reagan interveio diretamente em Granada, com uma força de cerca de 1900 norte-americanos e 400 homens de países antilhanos, com os queis ele pretendeu dar à intervenção uma conotação coletiva. Dias depois, quando perguntado por um repórter como ele via a condenação da Assembléia Geral da ONU à intervenção em Granada, demonstrando arrogância respondeu Reagan que ela "... não chegou a perturbar seu pequeno almoço matutino"[7]. E, no primeiro aniversário do evento, Reagan afirmou que se comemorava, no dia, um aniversário de honra para a América: o resgate e a libertação de Granada das garras da opressão e da tirania.

Na América Central o intervencionismo norte-americano vem se fazendo sentir, nos últimos anos, sobretudo através do adestramento de forças antiguerrilha do Salvador, do apoio ao governo de Napoleon Duarte (apoio plenamente justificável, a um governo constitucional) e do apoio aos anti-sandinistas que tentam derrocar pela guerrilha o governo de Manágua. Existem indícios de que esse último inclui ações clandestinas, como teria sido a minagem de portos da Nicarágua, episódio que os EEUU se negam a ver julgado na Corte Internacional de Haia.

Com sua costumeira arrogância e sinceridade, Reagan não esconde seu propósito na Nicarágua, afirmando em entrevista à imprensa que era seu objetivo derrubar o governo sandinista, a menos que ele mudasse sua estrutura de estado totalitário comunista. Na mesma ocasião, declarou que a ação norte-americana encontrava respaldo na Carta da OEA[8] que, como vimos no final do capítulo III, só contempla a intervenção legitimada pela Organização. É possível, porém, que ao afirmar a intenção de derrubar o sandinismo Reagan tivesse tido, entre outros, também o propósito de compelir o governo da Nicarágua a ser flexível nas negociações que o Grupo de Contadora tenta conduzir, bem como a ceder em pontos vitais para os EEUU, como é a presença cubana (e soviética?) no país.

Aparentemente, não é intenção dos EEUU utilizar na presente crise centro-americana o instrumental legitimizador da OEA, talvez por receio de não vir a contar com os dois-terços necessários. Assim, tal como aconteceu nos anos críticos da guerra fria, também agora, anos difíceis da década de 80, os EEUU parecem não temer a ação unilateral, complementada eventualmente pelo frágil e desacreditado apoio de débeis países locais, como Honduras. Contudo, a dificuldade que Reagan tem enfrentado para obter fundos no Congresso deixa transparecer que na presente década não mais há o consenso dos anos 50 e 60 na cúpula política norte-americana, a respeito tanto da avaliação da ameaça montada sobre um pequeno país da América Central, como da propriedade e oportunidade da intervenção norte-americana.

A situação em meados dos anos 80 pode ser, portanto, sintetizada como a seguir é exposta.

Por um lado, vemos recrudescer a política hegemônica norte-americana que inclui

o uso, direto ou indireto, da força no Caribe e América Central, região a que os EEUU atribuem alto valor estratégico. Assim, nessa região o veto dogmático à instituição de governos que, efetivamente — ou ao menos de acordo com o entendiemnto dos EEUU — se constituiriam em pontas de lanças regionais para o expansionismo comunista soviético, tende a restabelecer a prática da soberania limitada que vigorou do fim do século XIX à segunda década do XX, com a doutrina Monroe exercendo um papel que os norte-americanos interpretam como de defesa contra a agressão indireta da URSS.

Note-se que não se trata de veto a regimes que adotem medidas alheias ao figurino capitalista e sim a regimes comunistas pró-URSS pois, como disse Adolf A. Berle: "... a questão não se refere ao fato de Cuba ser comunista — os americanos podem aceitar um regime não fundamentado na livre empresa e na propriedade privada — mas sim ao de ser um aliado político, psicológico e militar de uma superpotência cuja propaganda até agora tem proclamado a missão messiânica de derrubar todo governo não comunista e especialmente o dos EEUU e, nesse processo, promove a subversão em seus vizinhos do Caribe"[9]. É improvável que um regime comunista isento de alinhamento com a URSS fosse facilmente aceito pelos EEUU, até mesmo porque tal situação parece ser implausível. De qualquer forma, a afirmação de Berle reflete uma tendência real que compromete a idéia de fronteira ideológica muito citada nos anos 60, pois o que realmente interessa aos EEUU é a idéia de fronteira de segurança, para a qual afeta mais a associação com a URSS do que a maior ou menor socialização da economia.

Por outro lado, no resto da América parece crescer a atividade dos mecanismos de comando externo com atuação econômica, agora em parte internacionalizados pelo FMI, conglomerados de bancos diversos e complexas empresas multinacionais, através dos quais são influenciados os rumos das políticas econômico-financeiras e do próprio desenvolvimento dos países-alvos — sendo difícil avaliar se e quanto da atividade das instituições de controle monetário e de crédito, bem como das grandes multinacionais, deve ser entendido como intervenção a serviço da política ou de interesses norte-americanos, inclusive porque o uso da poupança (e da tecnologia) externa é necessário ao desenvolvimento. É bem verdade que a interferência econômico-financeira, como a praticada via FMI, tem sua viabilidade muito ajudada pelos erros dos países latino-americanos, que se permitiram endividar-se além da capacidade verossímel de pagamento. Resta analisar, porém, se ao emprestarem, as instituições de crédito já não contaram com essa incapacidade, que lhes oferecia uma ferramenta disciplinadora da economia dos países devedores, à semelhança do que ocorrera 150 anos atrás, com os empréstimos britânicos à Argentina e ao Brasil, recém independentes.

CAPÍTULO VI
CONCLUSÕES

> — A questão básica é se o império pode ser evitado. É possível evitar que as grandes potências atraiam para seus sistemas os estados adjacentes, menores?
> — A principal razão para o império é o medo de um império rival capaz de ser uma ameaça vital[1].

O autor deste trabalho, embora preferindo soluções éticas e lastimando as dificuldades para se chegar a elas, aceita como fato da vida a seguinte premissa, respaldada na evidência histórica e na natureza humana, marcada por longuíssima herança genética em que o conflito tem lugar de destaque: no nosso mundo de interesses competitivos em que o direito internacional não dispõe de apoio em autoridade comum coercitiva, o exercício do poder nacional pelos Estados, em proveito de seus interesses, é um ato de rotina em que as preocupações éticas não costumam gozar de precedência, sobretudo quando estão em jogo interesses con-

siderados vitais. Este capítulo final foi preparado com essa premissa sempre em mente.

As atitudes de uma potência hegemônica dentro de sua zona de influência mais próxima ou mais importante para sua segurança, tendem a se tornarem mais duras ou suaves, de acordo com o desafio de segurança com que ela se defronta.

Se ocorrer uma ameça fora de suas fronteiras estratégicas, a potência hegemônica folga os cordéis e amplia suas concessões, evitando problemas próximos enquanto ocupada com a ameaça distante. O fortalecimento do conceito de não intervenção, começado no governo Hoover e continuada por Franklin Roosevelt, foi ajudado pela ameaça do Eixo. Ele incluiu, como vimos, o desenvolvimento da noção de responsabilidade coletiva que, se por um lado ajuda a "disciplinar" a potência dominante, por outro, pode servir para legitimar sua ação, nem sempre desejada e bem aceita pelos países do sistema.

A situação favorável, do parágrafo anterior, não implica em completa ausência de intervenções. Contudo, nela é pequena a probabilidade de intervenção em sua modalidade mais drástica, a que comporta ação armada. Ademais, ela costuma produzir clima propício ao ajuste dos problemas de ordem econômica, suavisando a interferência do poder externo nessa área.

Quando a ameaça é entendida pela potência hegemônica como atingindo sua zona de influência próxima ou importante para sua segurança, suas atitudes tendem a endurecer, pois ela não aceita uma situação de risco dentro de suas fronteiras estratégicas. Nessas circunstâncias, a potência hegemônica é compelida à ação intervencionista pelo que ela entende como sendo seu imperativo categórico de implementar a segurança nacional. A probabilidade de intervenções européias nos débeis países do Caribe e América Central (região de alta sensibilidade estratégica para os EEUU) no fim do século XIX e início do XX, bem como a ameaça do expansionismo comunista soviético nos anos 50, 60 e 80, estimularam a ocorrência de intervenções executadas sob o pretexto de evitar ou neutralizar intrusões de potências extracontinentais. As das décadas mais recentes foram realizadas com o aval coletivo sempre que os EEUU o conseguiram, mas também sem ele quando os demais países americanos não aceitaram acompahá-los.

Nas circunstâncias supra, decresce a margem de tolerância da potência hegemônica no campo econômico. As possibilidades de ajustes, com concessões do poder, passam a ser mais difíceis. Face à presente conjuntura global, no contexto americano tais ajustes podem chegar a ser impossíveis se as medidas econômicas que ferem interesses norte-americanos portarem forte carga político-ideológica comunista, contarem com apoio da URSS e seu bloco ou estiverem associadas a uma aproximação política da URSS. Uma situação assim crítica tende a gerar intervenção em força, tal como aconteceu na Guatemala de Arbenz, em 1954.

O conceito absoluto de não intervenção, constante da Carta da OEA (que só admite a ação coletiva, difícil de ser acionada) é um propósito utópico e os EEUU sempre relutaram em admiti-lo sem ressalvas ou recursos alternativos. Ele reflete o ponto de vista latino-americano que procura abrigo jurídico, por falta de poder, ponto de vista esse que contraria a premissa do primeiro parágrafo deste capítulo final. A lei ideal (que não responde ao poder nem é por ele amparada) e o próprio poder são aspectos conflitantes da sociedade internacional; é improvável que, no horizonte histórico previsível, possa haver uma suave harmonização de uma e outra num produto final de elevado conteúdo ético, válido para queisquer circunstâncias.

Passemos agora a apresentar algumas conclusões mais concretas, contendo indicações sobre procedimentos úteis para evitar dificuldades e embaraços relacionadas com o tema "intervenção"

Primeiro, para facilitar a convivência econômica entre a potência hegemônica e os países de sua zona de influência mais próxima e importante, no caso sob enfoque, os EEUU e os países latino-americanos, esses devem conduzir seus assuntos econômicos bem separados de qualquer outro considerado pelos EEUU como vital sob a perspectiva de sua segurança.

Dessa forma, se um país latino-americano entender que alguns aspectos das idéias econômicas socialistas atendem melhor suas necessidades, a adoção das medidas pertinentes não produzirá necessariamente dificuldades intransponíveis, ainda que possa produzir algumas passageiras, se aquele país evitar a associação de tais medidas com uma aproximação político-ideológica (geralmente acompanhada por apoio militar) da URSS e seu bloco, o que, no entendimento norte-americano, comprometeria interesses vitais de segurança dos EEUU.

O país que adota as medidas acima referidas pode se sentir compelido a buscar apoio soviético, se os EEUU retaliarem com medidas hostis, ainda que sem emprego de força militar (pois é inimaginável hoje a intervenção em força apenas por motivos econômicos). Ele precisa resistir à tentação porque, se os EEUU estiverem convencidos de que as medidas adversas a seus interesses econômicos não fazem parte de uma "conspiração comunista" influenciada pela URSS, eles acabarão por admitir um ajuste de mútua aceitabilidade, como aconteceu em 1938 quando Lazaro Cárdenas desapropriou grandes empresas norte-americanas motivado apenas pelo nacionalismo mexicano, que não ameaçava a segurança dos EEUU. Em síntese: as medidas econômicas adversas aos EEUU e seus interesses (desapropriações, reformas em estatutos de terra, medidas de controle nacional, etc.) não podem ser acompanhadas por adesão à URSS, pois isso constituiria uma provocação que poria em risco a iniciativa do país latino-americano.

Segundo, os latino-americanos precisam entender que a aceleração do desenvolvimento com o apoio de tecnologia e poupança externa produz uma influência de sabor imperialista. É necessário aprender a conviver com essa influência, já que não é possível prescindir do apoio externo sem sacrificar o avanço do desenvolvimento. Essa convivência deve, porém, incluir a busca da redução e de algum grau de controle da influência através de:

a) medidas de defesa (legislação, planos, etc) que, sem eliminar o atrativo econômico do apoio (que nunca é desinteressado), reduzam a capacidade de influenciar e controlar os rumos sócio-econômicos do desenvolvimento nacional[2];

b) medidas que evitem compromissos inviáveis, através dos quais a capacidade de influenciar passa a ser desproporcionalmente grande, à vista das dimensões do apoio[3];

c) embora incidindo no vício da insistência, cuidadosa separação entre as medidas objeto de a) e b) e o conflito político-ideológico global.

As medidas a) e b) supra podem atenuar bastante, mas dificilmente liberam de todo um país em desenvolvimento das interferências conseqüentes de sua necessidade de poupança e tecnologia externa. Para que isso fosse possível, esse país teria que reduzir drasticamente seu ritmo de progresso, caindo num isolamento que, à semelhança do adiabático Paraguai de Francia, só seria viável sob regime de penoso totalitarismo.

Terceiro, para facilitar a redução da dependência externa, com sua carga de interferência interna, é preciso que os países latino-americanos consigam que seus meios de comunicação de massa e seu sistema produtivo e comercial moderem a atual desmesurada e prejudicial pregação de medidas e hábitos incoerentes com o subdesenvolvimento local. Isso pode implicar em algum prejuízo para os ideais liberais da tradição ocidental, mas é preferível isso à absorção de padrões e procedimentos nocivos, na medida em que reforçam os liames de dependência econômica e sua capacidade de influenciar os rumos do desenvolvimento latino-americano.

Quarto, qualquer política de paulatina e controlada redução de influência norte-americana será melhor apoiada por aparelho militar inspirado e preparado em função da visão de segurança nacional do próprio país latino-americano, sem influência de tutela estratégica dos EEUU. Essa medida é muito ajudada pelo aumento da independência logística militar e pela diversificação de fontes doutrinárias, complementada pela necessária compatibilização com os problemas militares próprios.

Quinto, os países latino-americanos precisam entender que desafiar os EEUU naquilo que lhes é básico e vital, na presente situação de estrutura relativa de poder, é convidar o

poder a prejudicar o que já foi conseguido até agora no âmbito da contenção da intervenção. A modificação quantitativa ou qualitativa da estrutura relativa de poder pode, em tese, ser obtida por dois caminhos:

a) a associação com a outra superpotência, associação essa que, além de ser inaceitável para os EEUU, que reagiriam de forma crescentemente violenta, não beneficiaria o país latino-americano; pelo contrário, prejudicá-lo-ia, por submetê-lo a uma hegemonia bastante mais penosa do que a norte-americana. Ademais, é improvável, como tem sido demonstrado por experiências em todo o mundo e na própria América, que tal evolução possa ocorrer sem a adoção de regime totalitário ou pelo menos muito autoritário; ou

b) o desenvolvimento latino-americano que, se não reduzir quantitativamente a diferença de poder (já que os EEUU se desenvolvem mais rapidamente), pelo menos pode remover da estrutura relativa de poder alguns fatores de atraso específico que reforçam a dependência, crescendo assim a liberdade de manobra do país mais débil, ainda que não o suficiente para adotar posições que ponham em risco a segurança dos EEUU[4].

Abramos aqui um parêntese na seqüência natural das conclusões.

A idéia da integração econômica latino-americana tem sido comumente aventada como um caminho útil para melhorar a posição da América Latina. Essa idéia é válida em tese; contudo, na realidade prática é difícil realizar uma ampla e eficaz integração porque ela exige concessões cuja admissão seria árdua no atual estágio de exacerbação nacionalista latino-americana: nem os países mais adiantados concordarão com esquemas em que eles abram mão de suas maiores potencialidades em proveito dos menos desenvolvidos, nem esses com um esquema que os condenem a uma permanente situação de prodtutores primários, em subzonas de influência.

Na verdade, uma integração em escala capaz de afetar a presente estrutura de poder relativo na América só seria viável com uma forte coordenação centralizada (como é o caso da URSS com seus satélites do leste europeu) ou, ao menos, com uma eficiente coordenação consentida, só possível entre países de poder nacional e capacidade econômica não drásticamente diferentes, coordenação essa que precisa também contar com o poder catalisador representado por ameaça comum (é esse o caso da Europa Ocidental face à ameaça de segurança exercida pela URSS e econômica, pelos EEUU).

Como ambas as condições são implausíveis na América (a primeira, inclusive indesejável), temos que nos contentar com os efeitos de integrações bilaterais entre países vizinhos, com propósitos específicos e limitados, bem como com os pouco expressivos efeitos da penosa, tímida e um tanto utópica integração a que se propõem os mecanismos do Grupo Andino e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) — o primeiro caminho seguramente mais promissor, mas ambos insuficientes para afetar a estrutura de poder relativo vigente.

Fechado o parêntese, voltemos à seqüência natural das conclusões, consignando duas idéias úteis para suavisar o relacionamento interamericano.

— Os países latino-americanos precisam controlar sua tendência de considerar que tudo de mal que neles acontece é uma herança do passado colonial (cuja distância no tempo já teria permitido corrigir seus vícios) ou da influência norte-americana vigente há quase 100 anos, o que pode ser, por vezes, verdade, mas não sempre. Esses países devem encarar com realismo suas responsabilidades próprias, deixando de procurar "bodes espiatórios" externos para erros internos.

— Por seu lado, os EEUU precisam controlar sua tendência de considerar que as medidas latino-americanas que atingem seus interesses econômicos são conseqüências de conjuração comunista internacional, o que normalmente não são. Essa tendência é mais sensível no âmbito empresarial, mas também afeta o governo, sobretudo quando ele deteta aumento de relacionamento político entre o país latino-americano e a URSS.

É necessário que se inicie um novo diálogo hemisférico que ponha em igual nível tanto

o desenvolvimento político e sócio-econômico latino-americano conforme entendido e desejado pela América Latina, como a segurança norte-americana e do hemisfério ocidental em geral, respeitando-se a esse respeito a percepção dos EEUU. É possível que, a maior prazo, as questões de segurança vinculadas ao conflito global venham a exercer menor influência nesse diálogo, o que será benéfico porque facilitará aos EEUU a adoção de posições mais tolerantes, humanísticas e até magnânimas (pois o rico seguro tende a ser mais flexível e generoso...). Contudo, isso depende de ponderável distensão prévia daquele conflito, nela incluída um mínimo de moderação indispensável, da URSS na América.

Sem o atendimento desses condicionantes não haverá uma nova versão de "política de boa vizinhança" plena, mutuamente aceitável e útil, no nosso complexo mundo interdependente atual.

NOTAS

CAPÍTULO I

1. Lei e legislação internacional são entendidas neste trabalho como sendo as normas formalmente acordadas pelos Estados ou por eles admitidas e assimiladas em suas práticas políticas.
2. A.V.W. Thomas and A.J. Thomas Jr, *Non Intervention. The Law and its Import in the Americas* (Dallas, Southern Methodist University Press, 1956), pg 71.
3. Hildebrando Accioly, *Tratado de Direcho Internacional Publico, Tomo I* (Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1945), pg 278.
4. Thomas, op. cit. sup. pg 71 e Accioly, op. cit. sup, pgs 278-279.
5. Neal Ronning, *Law and Politics in Inter-American Diplomacy* (New York, John Wiley and Sons, 1963), pg. 34.

CAPÍTULO II

1. Galeano, Eduardo. *As veias abertas da América Latina* (Rio, Paz e Terra, 1979), pg. 189. É daquela época o nascimento de uma prática que gera subprodutos intervencionistas: a concessão de empréstimos "impagáveis", inaugurada na Argentina com o empréstimo da casa Baring Brothers em 1824 e no Brasil, da casa Rothschild em 1824-25.
2. Cf. citado em Accioly, op. cit. sup., pgs. 284-285.
3. G. Connell-Smith, *The Inter-American System* (London, Oxford University Press, 1966), pg 45-46 e Accioly, op. cit. sup., pg 308.
4. Connell-Smith, op. cit. sup., pg. 4-5.
5. Simon Bolivar, *Obras Completas*, Volume III (La Habana, Editorial Lex, 1950), pgs. 756 e 757 (apresentam o pensamento bolivariano sobre o Congresso).
6. Bolivar, op. cit. sup., pg 873.
7. Connell-Smith, op. cit. sup., pg 48.
8. Ibid, pg. 88, transcrevendo extrato dos anais da Conferência.
9. Galeano, op. cit. sup., pg. 84.
10. Wilian E. Livezey, *Mahan on Sea Power* (Norman, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1981), pg. 114.
11. A.T. Mahan, "The Isthmus and Sea Power", em *"Atlantic Monthly"*, Setembro de 1983, cf. citado em Willian E. Livezey, op. cit. sup., pg. 110.
12. Livezey, op. cit. sup., pg 165-166.
13. Norman A. Bailey, *Latin America in World Politics* (New York, Waker and Co, 1967), pg 131.
14. Thomas, op. cit. sup., pg. 71. Vários tratados e até instrumentos de concessão de empréstimos haviam conferido, no passado, tratamento diferenciado para estrangeiros.
15. Accioly, op. cit. sup., pgs. 291, 292 e 293.
16. Bailey, op. cit. sup., pg. 184.
17. Galeano, op. cit. sup pg. 120.

CAPÍTULO III

1. A maior intervenção da época abrangida neste capítulo foi a realizada por vários países da Europa, pelos EEUU e pelo Japão contra o nascente regime soviético.
2. J.L. Mecham, *A survey of United States-Latin American Relations.* (New York, Houghton Mifflin Co, 1965), pg. 107.
3. Samuel F. Bemis, *The Latin American Policy of the United States.* (New York, Harkourt, Brace and Co, 1943), pg. 257.
4. Connell — Smith, op. cit. sup., pg. 78.
5. Thomas, op. cit. sup., pg. 27.
6. Mecham, op. cit. sup., pg. 116.
7. Bemis, op. cit. sup., pg 434.
8. Mecham, op. cit. sup., pg. 122.
9. Nessa ocasião ocorreu um dos últimos episódios da abdicação britânica aos EEUU: a troca de contra-torpedeiros norte-americanos pela cessão aos EEUU das facilidades de base nos resíduos do Império Britânico no hemisfério ocidental, com a concordância britânica de que as águas do Atlântico ocidental eram da competência norte-americana.
10. Bailey, op. cit. sup., pg. 138.
11. Mecham, op. cit. sup., pg. 174 e 399. Spruille Braden, ex-Embaixador em Buenos Aires, era na ocasião Secretário de Estado Assistente para Assuntos Interamericanos.
12. Fernando Peixoto (org.) Vade-Mécum Internacional (Rio, Editora Alba Limitada, 1971), pgs. 458-459.
13. Ibid, pg. 44.

CAPÍTULO IV

1. Jerome Slater, "The Decline of the OAS", em *International Journal*, volume XXIV, Summer 1969, pg. 499.
2. Gaddis Smith, "O legado da doutrina Monroe", em *Jornal do Brasil*, Caderno Especial, 14 de outubro de 1984.
3. Daniel James, *Red Design for the Americas: Guatemalan Prelude* (New York, the John Day Co, 1954), pg. 165.
4. The American University, *Cases Studies in Insurgency and Revolutionary Warfare: Guatemala 1944-1954* (Washington, 1964), pg. 61.
5. Bailey, op. cit. sup., pg. 95.
6. Edwin Lievwen, *United States Policy in Latin America* (New York, Frederick A. Praeger Publishers, 1966), pg. 88 e 91.
7. Bailey, op. cit. sup., pg. 97.
8. J. Foster Dulles, pronunciamento pela TV e rádio, cf. cit. em Donald M. Dozer, *The Monroe Doctrine. Its. Modern Significance* (New York, Alfred A. Knopf, 1965), pg. 169.
9. Mecham, op. cit. sup., pg 182.
10. Cabe aqui dúvida de natureza similar à admitida para a Guatemala: mesmo que Castro e seu grupo já fossem comunistas antes, teria o regime cubano se "esquerdizado" com tamanho ímpeto, não fora a reação dos EEUU às medidas cubanas que feriram seus interesses?
11. Mecham, op. cit. sup., pg. 225.
12. Mathews, Herbert L. e outros. *The United States and Latin America* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall Inc, 1963), pg. 145.
13. Jânio Quadros, *"A minha república"*, em *Veja*, Rio de Janeiro, 20 de março de 1985.
14. "Johnson charges red plotters took over Dominican Republic Uprising, increases US Forces to 14000", em *The New York Times*, 2 de maio de 1965.
15. Jerome Slater, "The limits of legitimization in international organizations: the OAS and the Dominican Crisis", em *International Organization*, volume XXIII, winter 1969, pgs. 54-55, 63-64 e 69.
16. Ibid, pg. 58-61. Ellsworth Bunker era alto funcionário da "National Sugar Refining Co", que tinha grandes interesses no país.
17. Lievwen, op. cit. op., pg. 109.
18. A emenda Hickenlooper autoriza o Presidente a cortar ajuda a países que desapropriem bens de norte-americanos sem justa compensação. A emenda Pelley, idem em caso de aprisionamento de barcos de pesca além de 12 milhas do litoral. A emenda Gonzalez preconiza o voto contrário a empréstimos do BID a países que desapropriem bens de norte-americanos.
19. G.F. Bergsten, T. Horst, T.H. Moran, *American Multinationals and American Interests* (Washington, The Brookings Institutions, 1978), pg 390.

20. Esse tipo de problema deu origem ao incidente Brasil-França em 1963, conhecido como "guerra da lagosta", no qual os EEUU exercitaram a doutrina Monroe, pressionando discretamente a França.
21. Cf. Smith, G., op. cit. sup.
22. René A. Dreifuss, *1964 A Conquista do Estado* (Petrópolis, Vozes, 1981), pg. 65-66, 205-206, 329-331 e nota 227 na pg. 226.
23. Joan Robinson, citada por J.K. Galbraith, *The Nature of Mass Poverty* (Mass., Harvard University Press, 1979), pg. 191, conforme Carlos Rangel, *"O Ocidente e o Terceiro Mundo"* (Rio, Francisco Alves, 1984), pg. 105.
24. Cf. citado em Darcy Ribeiro, *As Américas e a Civilização* (Petrópolis, Vozes, 1977), pg. 173.
25. Adolf A. Berle, *Power* (New York, Harcourt, Brace & World Inc, 1968), pg. 490.
26. Dreifuss, op. cit. sup., pg. 80.
27. Múcio P. R. de Bakker, Almirante, "O poder militar brasileiro: uma visão de suas particularidades" em *O Estado de São Paulo,* SP, 23 de setembro de 1984.
28. Dreifuss, op. cit. sup., pg. 81.
29. Um episódio desse apoio foi objeto de livro e filme de sucesso: o que envolveu o assassinato do norte-americano D. Mitrioni pelos "tupamaros", em Montevideu, em 1970.
30. O autor deste trabalho foi aluno de curso militar nos EEUU: parte ponderável do seu tempo foi dedicada a bem preparado programa de apresentação de aspectos positivos do país anfitrião.
31. Um importante instrumento de comunicação, o programa de rádio "Voz da América", era transmitido dos EEUU, não sendo, portanto, um produto de empresa controlada pelos norte-americanos, na América Latina.

CAPÍTULO V

1. Lester D. Langley, *The United States and the Caribbean in the Twentieth Century* (Athens, Georgia, The University of Georgia Press, 1982), pg. 281.
2. Sobre a crise no relacionamento Brasil-EEUU, ver Walder Góes, *O Brasil do General Geisel* (Rio, Nova Fronteira, 1978), pg. 163 a 176.
3. Smith, G., op. cit. sup.
4. "Dívida tolhe política externa de Alfonsin", em *Jornal do Brasil,* Rio, 15 de novembro de 1984.
5. Flávio Tavares, "Funcionário dos EEUU fala duro com Alfonsin", em *Folha de São Paulo*, SP, 10 de novembro de 1984.
6. Raymond Aron, *República Imperial* (Rio, Zahar Editores, 1975), pg. 277-278. A Aliança para o Progresso (Kennedy) fracassou nessa dualidade: o apoio a reformas moderadas nela previsto foi neutralizado pela precedência da segurança, conforme entendida pelos EEUU.
7. Entrevista assistida pelo autor deste trabalho, na TV (data não registrada).
8. "Reagan confirma que quer derrubar regime sandinista," em *Jornal do Brasil,* 22/02/85.
9. Berle, op. cit. sup., pg. 499.

CAPÍTULO VI

1. Berle, op. cit. sup., pg. 476 e 490.
2. Exemplos: admissão de investimentos somente para atender demandas de planos nacionais e impedimento de formação de oligopólios.
3. Exemplo: crescimento de dívida acima da capacidade verossímel de pagamento.
4. Essa redução qualitativa depende de cada país. Para os mais expressivos pode implicar (a título de exemplos) no desenvolvimento de industrias de base, energia, eletrónica, informática, militar e outras, além do desenvolvimento agro-pecuário.

BIBLIOGRAFIA

1. Accioly, Hildebrando. *Tratado de Derecho Internacional Publico, Tomo I.* Rio, Imprensa Nacional, 1945.
2. Aron, Raymond. *República Imperial.* Rio, Zahar Editores, 1975.
3. Bailey, Norman A. *Latin America in World Politics.* New York, Waker and Co, 1967.
4. Bakker, Múcio P. R. "O poder militar brasileiro: uma visão de suas particularidades". *O Estado de São Paulo,* SP, 23/9/84.
5. Bemis, Samuel F. *The Latin American Policy of the United States.* New York, Hargourt, Brace and Co, 1943.

6. Bergsten, G. F. Hurst, T., Moran, T. H. *American Multinationals and American Interests.* Washington, The Brookings Institutions, 1978.
7. Berle, Adolf A. *Power.* New York, Harcourt, Brace & World Inc, 1968.
8. Bolivar, Simon. *Obras Completas, volume III.* La Habana, Editorial Lex, 1950.
9. Connell-Smith, G. *The Inter-American System.* London, Oxford University Press, 1966.
10. "Dívida tolhe política externa de Alfonsin". *Jornal do Brasil,* Rio, 15/11/84.
11. Dreifuss, R.A. *1964. A Conquista do Estado.* Petrópolis, Vozes, 1981.
12. Dulles, J.F., Pronunciamento por TV e rádio, cf. cit. em Dozer, Donald M. *The Monroe Doctrine. Its Modern Significance.* New York, Alfred A. Knopf, 1965.
13. Galeano, Eduardo. *As veias abertas da América Latina.* Rio, Paz e Terra, 1979.
14. Goes, Walder. *O Brasil do General Geisel.* Rio, Nova Fronteira, 1978.
15. James, Daniel. *Red. Design for the Americas: Guatemalan Prelude.* New York, The John Day Co, 1954.
16. "Johnson charges red plotters took over Dominican Republic Uprising, increases US Forces to 14,000". *The New York Times.* NY, 02/5/65.
17. Langley, Lester D. *The United States and the Caribbean in the Twentieth Century.* Athens, Georgia, The University of Georgia Press, 1982.
18. Lieuwen, Edwin. *United States Policy in Latin America.* New York, Frederick A. Praeger Publishers, 1966.
19. Livezey, Willian E. *Mahan on Sea Power.* Norman, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1981.
20. Mathews, M.L. *The United States and Latin America.* Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall Inc, 1963.
21. Mecham, J.L. *A Survey of United States — Latin American Relations.* Nesw York, Houghton Mifflin Co, 1965.
22. Peixoto, Fernando (org.) *Vade-Mécum Internacional.* Rio, Editora Alba Ltda., 1971.
23. Quadros, Jânio. "A minha república.". *Veja,* Rio, 20/3/85.
24. Rangel, Carlos. *O Ocidente e o Terceiro Mundo.* Rio, Francisco Alves, 1984.
25. Ribeiro, Darcy. *As Américas e a Civilização.* Petrópolis, Vozes, 1977.
26. Ronning, Neal. *Law and Politics in Inter-American Diplomacy.* New York, John Wiley and Sons Inc, 1963.
27. Slater, Jerome "The Decline of the OAS". *International Journal v. XXIV,* Summer 1969.
28. ———. "The limits of legitimization in international organizations: the OAS and the Dominican Crisis." *International Organization v. XXIII,* Winter 1969.
29. Smith, Gaddis. "O legado da doutrina Monroe". *Jornal do Brasil,* Caderno Especial, Rio, 14/10/84.
30. Tavares, Flávio. "Funcionário dos EEUU fala duro com Alfonsin." *Folha de São Paulo,* SP, 10/11/84.
31. The American University. *Case Studies in Insurgency and Revolutionary Warfare: Guatemala 1944-1954.* Washington, 1964.
32. Thomas, A.V.W. and Thomas Jr., A.J., *Non Intervention. The Law and its Import in the Americas.* Dallas, Southern Methodist University Press, 1956.

5. LA COOPERACION MULTILATERAL Y LA DEUDA, EL AJUSTE Y EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

Félix Peña*

I

Al concluir 1984, se observa una fuerte tendencia a considerar que ha concluído una fase del llamado problema de la deuda externa de los países latinoamericanos. Editoriales de importantes diarios del mundo industrializado y protagonistas relevantes, asi lo han puesto de manifesto en los días siguientes al anuncio de que la Argentina y el Comité de bancos habían llegado a un acuerdo de reestructuración de la deuda del país.

William Rhodes, que preside los Comités de bancos referidos a algunos de los principales deudores latinoamericanos (Argentina, Brasil, México, Uruguay y Perú), decía hace pocos días en Londres[1], en una Conferencia organizada por el "Financial Times", que "nos encontramos ahora en una nueva fase del "problema de la deuda", agregando que en muchos países "hemos pasado ya la "etapa de ajuste inicial".

Algunos de los que así piensan, entienden además que se puede ser relativamente optimista en cuanto al futuro. Lo peor de la crisis habría pasado. La recuperación de las economías indústrializadas estarían creando las condiciones externas para el éxito de las políticas de ajuste de los países deudores, y para su capacidad de generar excedentes en sus balanzas comerciales, e incluso para atraer inversiones extranjeras y para recuperar el crédito externo. El "modelo mexicano" demostraría, para quienes así piensan, lo acertado del camino seguido. El propio Rhodes, en la citada Conferencia de Londres, sintetizaba así esta corriente optimista: "pese a que no abunda todavía la comodidad y la alegría, podemos al menos ojear los últimos dos años y decir que no ocurrieron la media docena de desastres iminentes que amenazaron con envolver al sistema económico mundial", y comparando la actual situación con la de hace un año, constataba que "la opinion pública... ha pasado de la desesperación en 1982 al escepticismo en 1983 y, en mi opnión, reina ahora un cuateloso optimismo". Para el, "hoy las cosas son diferentes; los llamados casos "perdidos del año pasado... han logrado claros aunque a veces penosos avances".

* Este trabajo fué preparado para ser presentado al Seminario sobre Ajuste y Desarrollo de América Latina, celebrado en Río de Janeiro los días 13 y 14 de diciembre de 1984, y organizado por la CEPAL y la Confederación Nacional de Comercio del Brasil. Las opiniones en él vertidas son estrictamente personales del autor, y no reflejan necesariamente ni comprometen al Banco Interamericano de Desarrollo, institución en la que se desempeña temporalmente como consultor.

Es sabido que no todos comparten este optimismo, que a veces es atribuído a la necessidad de crear una tónica similar en los accionistas de los bancos y en los bancos regionales y chicos de los Estados Unidos. Si recientemente trabajos de economistas como William Cline[2] tienden a sustentar esta visión optimista, otros como los de Dornbusch y Fischer, Amaral y Fletcher (para citar sólo algunos de estos últimos meses)[3], ponen de manifiesto que cuanto más, se ha superado una fase de la crisis en que se podría haber producido un caos financiero internacional, un colapso del sistema de instituciones y mecanismos que intentan aún ordenar las relaciones económicas y financeiras internacionales, pero que lo esencial del problema sigue aún en pie.

A las profundas diferencias que existen aún en cuanto al diagnóstico sobre el problema concreto de la deuda externa y sus perspectivas futuras, se suman las incertidumbres sobre la evolución de las economías de los países industrializados y en particular de la de los Estados Unidos. El déficit fiscal de este país, el de su balanza comercial, el problema del "superdolar", el comportamiento de las tases de interés y la fuerte absorción de recursos financieros externos por la economía americana, alimentan los diagnósticos contradictorios que pueblan hoy la prensa general y la especializada. Sólo pocos días atrás, Fred Bergsten planteaba la magnitud del problema, que para muchos esta detrás de las grandes dificultades que hoy estan experimentando los países latinoamericanos: "más dramático aún es que los Estados Unidos han pasado, en tres años, de ser el principal país acreedor en el mundo a ser el principal deudor. Hace justo dos años teníamos alrededor 150 billones de dólares más afuera que lo que los extranjeros tenían aquí. Ahora, tomamos prestado 100 billones de dólares o más anualmente del resto del mundo para financiar muestros amplios déficits comerciales. En un año, nuestra deuda externa exederá la del Brasil o la de México, los principales deudores del mundo. Bajo las actuales políticas, nuestra deuda externa neta se aproximará al trillón de dólares hacia 1990. Esto es más que el total debido hoy por todos los países en desarrollo, que es lo que denominamos la "crisis de la deuda"[4].

Es mi intención detenerme a examinar um aspecto particular del fenómeno que nos convoca, y que es el del la cooperación multilateral en relación a la deuda, el ajuste y el desarrollo de los países latinoamericanos. Quiero poner énfasis en una perspectiva particular, que es la de la cooperación multilateral regional latinoamericana. Y quiero elaborar sobretodo en torno al interrogante que Michael Gardenswartz plantea en el número de noviembre del "Institutional Investor": "es la cooperación regional la respuesta?"[5]. Basado en la experiencia de estos últimos dos años, y aceptando para facilitar el análisis que efectivamente se ha cerrado una fase de este ciclo crítico, formularía mi pregunta central en estos términos: es que la cooperación multilateral, tanto a nivel internacional (Norte-Sur), como a nivel regional (Sur-Sur), tiene algún papel útil a desempeñar en la estrategia para encarar la crisis de la deuda, el ajuste y el desarrollo de los países latinoamericanos?. Y, en caso de respuesta positiva, cuál sería ese papel en un caso y en otro? Lo amplio y complejo del tema me mueven a apuntar sólo algunas ideas que puedan contribuir a un más amplio debate en el futuro.

Las perguntas me parecen pertinentes, pues en los últimos dos años hemos observado mucha confusión en la materia. La confusión se ha manifestado, tanto en cuanto al rol de la cooperación multilateral, como a sus modalidades y alcances, y a su utilidad práctica. El propio Gardenswartz considera que muchos banqueros y el gobiernos de los Estados Unidos no valoran muy seriamente los esfuerzos de cooperación regional en este tema, y recuerda la opinion de George Clark (Vicepresidente ejecutivo de City Bank), en el sentido de que "la mejor manera de resolver las negociaciones por la deuda de un país es sobre bases bilaterales". Evidentemente en esta expresión se establece un contraste entre *negociación* bilateral y *negociación* multilateral, y no necessariamente tal contraste implica desconocer un espacio para la *cooperación* multilateral a fin de asegurar el *equilibrio* en las negociaciones bilaterales y la *eficacia* de los arreglos que se concreten. Esa distinción, que parece obvia, no siempre la han aceptado los distintos protagonistas de lo ocurrido en estos dos últimos años, que en el

calor de debates y negociaciones han a veces incluso confundido deliberadamente los términos de lo que se discutía en una natural defensa de interesses vitales contrapuestos. Que el tema tiene importancia práctica lo indica el temor que se percibe sobre la precariedad de los acuerdos de reestructuración y los compromisos que se asumen por los países con el FMI, tan pronto se los confronta con la previsible evolución de las realidades nacionales. No indica el lo que la falta de un marco de cooperación multilateral resultante de la concertación de todos los protagonistas tiene importancia práctica?.

Tres expresiones muy recientes y muy autorizadas ponen de manifiesto estos temores y remarcan la importancia práctica del tema que hemos planteado. Por un lado Kenneth Dam (Secretario de Estado adjunto de los Estados Unidos), al regresar de su último viaje a países latinoamericanos, tras constatar que se ha virtualmente completado la etapa de reestructuración de la deuda, afirma que "ahora estamos entrando en una nueva fase. El foco de nuestra atención debe pasar de asegurar liquidez inmediata a promover crecimiento a largo plazo. Sin un renovado crecimiento real, las naciones en deuda darán tumbo de una crisis a corto plazo a otra". Agrega que "la opción no es entre ajuste hoy a ajuste mañana. Es entre ajuste ordenado — amortiguado por apoyo externo — o ajuste desordenado forzado por declinación económica y tentativas de sostener políticas inefectivas". Y concluye diciendo que "he regressado de América del Sur tanto preocupado por las dificultades como convencido de que está a nuestro alcance una nueva era de cooperación, crecimiento y seguridad hemisférica"[6].

Por su parte, casi al mismo tiempo, A.W. Clausen (Presidente del Banco Mundial) advierte que la carga de la deuda externa pesa aún sobre América Latina y continua amenazando la estabilidad de las relaciones políticas y financieras internacionales. Agrega que "mucha gente en este país (los Estados Unidos), no comprende cuan gravemente la crisis de la deuda ha perturbado la vida de America Latina, y subraya que "el problema de la deuda solo puede ser finalmente resuelto mediante el desarrollo. Sólo si los países endeudados reanudan su crecimiento, especialmente el crecimiento de sus exportaciones, podrán estar en condiciones de hacer frente a las obligaciones de sus deudas, y en debido tiempo, recuperar su crédito"[7].

Y el mismo día en Bonn, Jaime Serra Pusche (asesor del Secretario de Hacienda de México) advierte que el problema que enfrentan los países en desarrollo, por sus elevados compromisos con el exterior, "sólo puede ser solucionado mediante un claro y cooperativo acercamiento que involucre tanto a estas naciones como a los Estados desarrollados, los organismos internacionales y los bancos, negociando con perspectivas de largo plazo"[8].

En las tres expresiones está explícita o implícita la idea de cooperación multilateral. Pero quizás en un caso el énfassis es en cooperación *con* América Latina, en tanto que en otro lo que se plantea es la idea de cooperación *entre* todos los involucrados. Se trata de una diferencia de enfoque que ha estado presente en la experiencia de los dos últimos años, y que refleja distintas perspectivas de poder y diferentes diagnósticos sobre la naturaleza y características del fenómeno que se encara. Distintas lecturas de la realidad. Se trata de que los países sean ayudados a ajustar sus economías para superar los agudos desequilibrios internos y externos, originados en su falta de habilidad para adaptarse a nuevas circunstancias financieras internacionales (por ejemplo el alza de las tasas de interés) y en el desorden de sus gestiones económicas y financieras, y aún en una pertinaz tendencia a distintas formas de corrupción, tal como lo señalan o insinuan varios protagonistas y analistas, y como quizás lo imagina muchos pequeños ahorristas del mundo industrializado?[9]. O sin dejar de reconocer muchos aspectos de la realidad que justifican la anterior pregunta, se trata de que unos y otros, acreedores y deudores, paises en desarrollo y desarrollados, asuman la responsabilidad y la tarea conjunta, de encarar los desordenes colectivos de un sistema economico internacional que no ha podido ajustarse aún a las nuevas realidades de distribución de poder económico en el mundo, de ampliación del espectro de países independientes, de profundos cambios

tecnilógicos, de globalización de las transacciones económicas y financieras, y de carencia de una regulación adecuada para muchas de ellas?[10]. La idea que unos y otros puedan tener de la cooperación internacional que se requiere, dependerá por cierto de la definición que efectúen del problema que se encara, en definitiva de la forma en que se contesten estos interrogantes.

II

Examinemos entonces qué ocurrió en los dos últimos años en la cooperación multilateral con respecto a nuestro tema, deuda, ajuste y desarrollo en América Latina. Aclaro que al elegir el período de los dos años recientes, simplesmente lo hago puesto que existe cierto consenso en que el "caso México" inició la fase que ahora podríamos reconocer que está concluyendo. Pero para quienes consideramos que el problema de la deuda es sólo la punta de un inmenso "iceberg" — que es la exteriorización más espectacular y dramática en sus efectos, de una crisis estructural y compleja del sistema económico internacional de la postguerra — sin duda que el análisis debería remontarse a aquellos años en que los países en desarrollo plantearon sin éxito sus demandas de cambio de rumbo en una economía internacional que ya avanzaba hacia situaciones muy críticas. Habría que rastrear en la historia de las sucesivas reuniones de la UNCTAD desde Ginebra 1964, en la del "diálogo Norte-Sul", en la del nuevo orden económico internacional, en las de las negociaciones globales, en las de la reunión cumbre en Cancun, para encontrar prognósticos que en parte se cumplieron y reclamos que de haberse escuchado quizás hubiera evitado algunos de los problemas que ahora encaramos en la economía mundial. En nombre del realismo naufragaron muchas iniciativas. Queda por ver cuantas de las que se impusieron por realismo, por ejemplo la idea de la privatización del financiamiento internacional para el desarrollo, no terminan ahora conduciéndonos a una suerte de naufragio colectivo, esta vez en aguas plagadas de radicalizaciones e irracionalidades. Y la Historia nos demuestra que el hombre tiene una firme vocación a rechazar la racionalidad y la moderación para encarar sus grandes crisis. No bastan al respecto las lecciones de la Europa de los 20 y los 30?

Evitar el caos ha sido quizás, el resultado más tangible y positivo de esta fase. Los países acreedores y los bancos, demonstraron un alto grado de coordinación, a pesar de que las perspectivas e intereses de los distintos gobiernos, de los bancos entre sí y de los bancos con sus gobiernos, no era ni son aún, similares ni fáciles de conciliar. Tampoco era fácil para los gobiernos, por las características de los respectivos regímenes políticos democráticos, imponer pautas de conducta a los bancos y forzarlos a inyectar fondos frescos en los países deudores. Las resultas acciones del gobierno americano, en particular del Tesoro y de la Reserva Federal, asi como la del FMI, permitieron controlar la situación originada en el "caso México", y condujeron a la fijación de un marco para encarar la situación, basado en los cinco puntos de Williansburg y en la interacción Tesoro-FMI-Comités de bancos.

En su conocido artículo en *Newsweek*, en enero de 1983, Kissinger alertaba sobre todo lo que estaba en juego en la crisis de la deuda y planteaba con crudeza lo que muchos banqueros y economistas negaban — y aún muchos siguen negando — en público: la dimensión política del fenómeno ("the currente global economic crisis is too grave to be left to financial experts"). De su análisis extraía su primer recomendación: "el primer paso debe ser el cambiar el marco de negociación; los deudores deberían ser desprovistos — en la extensión posible — del arma del no pago (default). Las democracias industriales requieren urgentemente una rede de seguridad que permita una asistencia gubernamental de emergencia para las instituciones financieras amenazadas. Esto reduciría tanto el sentido de pánico como la capacidad de los deudores de chantajear".

La experiencia política de Kissinger y su visión histórica le lleva a comprender lo esencial del problema, y con agudeza apuntaba a lo que era fundamental en la estratégia de los

países industrializados, aún no recuperados plenamente del shock sufrido en 1973 con el cartel de la OPEP. Por cierto que su artículo, que hoy vale la pena releer por su vigencia, contenía un cuadro de recomendaciones más complejo que apuntaban al fondo de la crisis. También para Kissinger, "la deuda es sólo el síntoma, no la causa, de una crisis "estructural".

Dos años después, la cooperación entre los países industrializados y los bancos, ha logrado sin duda cumplir con el primer paso de las recomendaciones de Kissinger: el sistema financiero internacional ha sido preservado y se ha limitado la posibilidad de que los deudores utilicen el arma del repudio colectivo. Para ello se ha recurrido a un arsenal de medidas e instrumentos, muchos de ellos de regulación bancaria interna, y también a presiones y a acción psicológica. Quedan miles de páginas, de "papers", informes, estudios, declaraciones, recomendaciones, cobertura de prensa, que en su análisis detenido y en su correlación con eventos e hitos del proceso vivido, pondrían de manifiesto la trama de información y desinformación que ha caracterizado uno de los capítulos más apasionantes — y aún inconcluso — de las relaciones económicas y de poder en el mundo contemporáneo.

Pero es realmente correcto que el arma del "default" estuviera al alcance de los países latinoamericanos? Y si lo fuera, era realmente cierto que les interesaba utilizarla como tal? No es fácil aun contestar con firmeza estas perguntas y este es un aspecto de la experiencia reciente que merece ser investigado con detenimiento. Habiendo participado en parte de este período, en la gestión política externa de uno de los países deudores latinoamericanos, y en tal caracter habiendo tenido un rol de responsabilidad en algunas de las principales reuniones multilaterais de los años 82 y 83 (reunión del SELA en Cartagena, febrero del 83; Grupo de los 77, Buenos Aires, abril del 83; UNCTAD, Belgrado, junio del 83; Conferencia del CIES sobre Financiamiento y Comercio, Caracas, setiembre del 83, y en todo el processo preparatorio de la Conferencia Económica Latinoamericana, celebrada en Quito, en enero del 84), puedo testimoniar que la ida de una acción colectiva de repudio de la deuda o de un enfoque de negociación colectiva de las reestructuraciones individuales, nunca fue seriamente planteada entre los gobiernos de los principales deudores. Y creo que tampoco esas ideas fueron consideradas en las reuniones que tuvieron lugar en 1984 y de las que ya no participé (Quito, Cartagena y Mar del Plata). Muchos fueron los motivos, pero destaco dos entre ellos: la consciencia de que se encaraba una situación sumamente delicada en la que ningún beneficio se percibía en la radicalización de un conflicto, que los países latinoamericanos se negaban a percibir en un esquema de confrontación, y la fuerte presión y acción psicológica ejercida desde adentro y desde afuera de nuestros países sobre los hombres responsables de las respectivas conducciones económicas y del mantenimiento del flujo de recursos necesario para el funcionamiento de las respectivas economías nacionales. Aunque hubieran querido utilizar el arma del "default" colectivo, las Cancillerías no hubieran encontrado espacio político interno para llevar adelante la idea, en particular por las posiciones de los ministerios de economía y de finanzas, asi como por las de los Bancos Centrales.

Quiero plantear la hipótesis de que si el tema del "club de deudores", entendido en esa visión más radicalizada del repudio de la deuda o de la negociación colectiva, alcanzó tanta repercusión en la prensa internacional, en particular en los días previos a la Conferencia de Caracas (y luego en ocasión de cada uno de los encuentros latinoamericanos, en especial el de Cartagena), la explcación habría que buscarla fuera de América Latina. En el caso concreto de Caracas, por ejemplo, no sólo no llevaban los países latinoamericanos tal tipo de planteo (como le constaba desde antes a la delegación americana), sino que tampoco tenían la posibilidad de influenciar la prensa internacional y la especializada de primeira linea, a fin de desarrollar un operativo "bluff" anterior a la Conferencia y destinado a presionar a los Estados Unidos. Creo que, en esta ocasión, y quizás también en otras posteriores, la explicación habría que rastrearla en el interés de los propios bancos de presionar sobre sus gobiernos para intensificar las acciones de salvataje del sistema financiero. Un efecto colateral, y quizás también buscado, fue el de intensificar la resistencia de los hombres de economía y de finanzas

de los países deudores a cualquiera idea de cooperación multilateral latinoamericana, aunque fuera limitada al plano del intercambio de información, por temor a generar la imagen del "club de deudores".

Sólo la intervención personal de Jefes de Estados de prestigio internacional, como primero, el Presidente Hurtado, y luego los Presidentes Alfonsin y Betancurt, así como la indignación que a ese nivel produjo en los primeros meses de 1984 el aumento de las tasas de interés de los bancos americanos, explica que, finalmente, los hombres de las áreas económicas y financieras de los respectivos goviernos, aceptaran la idea de una acción concertada latinoamericana, aun cuando siempre con el cuidado puesto por ellos en el sentido de no evocar la imagen de aquel "club de deudores".

Lo cierto es que con su comportamiento concreto los países latinoamericanos contribuyeron a evitar el caos. Quizás se esperó como contrapartida una mayor comprensión del enfoque latinoamericano del problema y de la metodología de cooperación multilateral, de concertación y de diálogo, que se proponía para encararlo. Esse espíritu marcó la "Plataforma de Buenos Aires", producto de la reunión de los 77 en abril de 1983. Tres meses después, la VI UNCTAD, en Belgrado, puso de manifiesto que los países industrializados no podían, no les convenía o no que querían compartir el enfoque y el espíritu que surgió de Buenos Aires. Los resultados fueron decepcionantes. Y a quienes apostaron a la racionalidad y moderación les costó resistir la frustación. Luego en Caracas, se dió un paso concreto en la buena dirección cuando por consenso se aprobaron las "Bases para un entendimiento". La llamada "Comisión Ulloa" que resultó de Caracas, y formalmente fue estabelecida en el CIES de Asunción en octubre del 83, tenía como misión profundizar el entendimiento con propuestas prácticas. El objetivo no se consiguió y la carta con que Manuel Ulloa elevó el informe de la Comisión al último CIES en Santiago de Chile, as elocuente en cuanto a la frustación producida por el ejercicio de diálogo intentado.

Quito, Cartagena y finalmente Mar del Plata, son experiencias valiosas de una coordinación latinoamericana abierta al diálogo y negociación en el marco de la cooperación multilateral con los países acreedores, que aún no ha encontrado, en la perspectiva de los latinoamericanos, el eco buscado.

Los hechos también demuestran que, al plantear los requerimientos de enfoques multilaterais que insertaran la cooperación en torno a la deuda en el marco más amplio de los problemas estructurales que afectam el funcionamiento de la economía mundial, los países latinoamericanos no han querido desconocer el rol de los organismos financieros internacionales, en especial del FMI, o, en el plano del comercio mundial, el del GATT, ni por cierto contribuir a su debilitamiento, como tampoco han desconcido la necesidad de negociaciones y acuerdos bilaterales para cada situación particular. El enfoque latinoamericano ha estado, por el contrario, dirigido a la creación de un entendimiento internacional que permita; (a) estabelecer un "dique" a toda tentación a la irracionalidad interna e internacional; (b) generar condiciones externas que tornen eficaces los ajustes internos, evitando la tendencia a transferir los costos del ajuste hacia terceros países o hacia el futuro; (c) lograr que los costos del ajuste sean asumidos por todos los protagonistas del fenómeno que condujo a la crisis de la deuda; y (d) buscar con la participación de todos los protagonistas, condiciones razonables de restabelecimiento del processo de desarrollo en los países de la región, como condición necesaria para la superación de la crisis, y de la eficacia del ajuste.

Hoy, transcurridos dos años de esta experiencia internacional, superado el primer momento de pánico, de desconfienzas recíprocas, de desconcierto frente a lo inédito del fenómeno, el planteamiento latinoamericano parece mantener toda su vigencia y validez. Sin embargo, parecen subsistir en el mundo industrializado un profundo escepticismo y hasta rechazo a cualquier planteamiento de real cooperación multilateral entre el Norte y el Sur, y una marcada preferencia por los métodos bilaterais en el marco de una acentuada coordinación en el Norte. Conviene que exploremos una explicación para esta actitud.

III

Es que estamos enfrentando un fenómeno más profundo, cual es el de la crisis de la idea misma de cooperación multilateral internacional?. Y si ello es así, como explicar la desvalorización de la cooperación multilateral internacional?.

Por cierto que me estoy refiriendo a la idea de cooperación multilateral internacional en el sentido de que un grupo de países soberanos, aunque desiguales en poder real, operen conjuntamente con el ánimo de resolver en una visión de conjunto de escala universal, regional y subregional, problemas que interpretan como de interés común. Así entendida la idea de cooperación multilateral, es intimamente vinculada a la de concertación, en el sentido de orquestación de intereses distintos pero finalmente compatibles. Quizás nadie como Jean Monnet, ese genial francés, captó y practicó la idea en su fecunda trayectoria dedicada a la cooperación e integración entre los pueblos, y que tanto impacto produjera en la evolución de la Europa democrática de la post-guerra.

Cabe reconocer que la cooperación multilateral internacional ha sido la excepción y no la norma en la historia contemporánea de las relaciones internacionales. Su momento de apogeo fue el de las primeras décadas que siguieron a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, a pesar del impacto que en muchos casos produjo la Guerra Fría. De ese momento provienen los principales organismos internacionales de que hoy disponemos para canalizar la cooperación multilateral. Casi todos ellos reflejan un orden internacional surgido de una particular forma de distribución del poder mundial que es la que surge del resultado de la guerra. Funcionaron con razonable normalidad, hasta los años 60, en que el proceso de descolonización se traduce en la ampliación del número de miembros de la mayor parte de los organismos internacionales de alcance universal. La natural tendencia a la democratización del poder mundial que surge de esta globalización de las relaciones y de los organismos internacionales, se acrecienta cuando el multipolarismo industrial y tecnológico en el mundo Norte y la crisis del petroleo, ponen de manifiesto que la distribución del poder económico mundial había cambiado con respecto a los años 50.

Dos imágenes contrapuestas, ambas sustentadas al menos parcialmente en hechos reales, debilitan desde entonces la credibilidad en la cooperación multilateral internacional y en sus organismos. Una, es la que tienen los países industrializados, que ven en la cooperación multilateral y en algunos de sus organismos, aquellos en que puede ponerse de manifiesto el poder de votación del mundo Sur, canales de confrontación y de contestación del orden mundial existente. Los ven como foros de planteamientos retóricos y maximalistas, ajenos a las realidades del poder mundial. Ante esta imagen se produce la fuga hacia aquellos organismos y formas de cooperación que no sisgnifiquem cuestionar la jeararquía de poder existente y que por el contrario, la reflejan. La otra imagen, es la que tienen los países en desarrollo, en especial aquellos con vocación y capacidad para subir en la escala del poder mundial, que ven en la cooperación multilateral internacional, tal como se encarna precisamente en los organismos en los que se refleja el poder de decisión de las grandes potencias, instrumentos funcionales a lo que ese gran diplomático brasileño que fue Araujo Castro, llamó con razón la tendencia al "congelamiento del poder mundial".

Frente a esa imagen el mundo en desarrollo se refugia en los ámbitos de participación internacional basados en el principio de la igualdad jurídica de los Estados, tratando a partir de ellos de forzar nuevas formas de distribución del poder mundial. El resultado ha sido un debilitamiento creciente de los grandes mecanismos de cooperación multilateral internacional, y la pérdida de su eficacia para encarar los principales problemas internacionales. Algunos mantienen su presencia técnica pagando el precio de cierto grado de irrelevancia política frente a los problemas más difíciles. Pero el fenómeno se acentúa en los últimos años cuando la lógica de la democratización del poder mundial es enfrentada con más fuerza, por

la lógica de la estratificación, reeditando, en esta última parte del siglo XX, un fenómeno que ha sido clássico en las relaciones entre Grandes Potencias y aquella potencias emergentes que buscan ampliar el espacio para su participación en la definición de las reglas de juego, que regulan la competencia por el poder en el mundo[11].

Creo que el problema de la deuda, y más aún el del conjunto de las relaciones económicas Norte-Sur, han acentuado esta crisis de la cooperación multilateral internacional, basada en estas imágenes contrapuestas. En una perspectiva histórica y política más amplia, podemos decir que lo que ha estado en juego en el debate de estos dos últimos años entre el mundo Norte y el mundo Sur, y en lo que nos ocupa, entre los países deudores latinoamericanos y los acreedores industrializados, es la definición de cómo operar y con que criterios, la distribución internacional de los costos del ajuste. Esto explica los grandes debates sobre el "diagnóstico" de la crisis (quién es responsable?), sobre el "foro de negociación" (bilateralismo vs. multilateralismo, mecanismos de poder estratificado vs. mecanismos de poder democrático), y sobre el tipo de ajuste (de los deudores con ayuda externa vs. de acreedores y deudores en el marco de cooperación conjunta).

Recuerdo que en una reciente reunión sobre el tema de la deuda en el contexto de las relaciones Norte-Sur, cuando se planteó el debate sobre la distribución interna e internacional del costo del ajuste, un economista americano (y no precisamente conservador) dijo que él se iba a referir sólo a la distribución interna puesto que en relación a la distribución internacional del costo del ajuste, ella reflejaba las realidades del poder mundial y por lo tanto nada se podía hacer. Ilustra esto sobre las reales dificultades que hay para llegar a un diálogo orientado a la cooperación multilateral sobre este tema, al menos si entendemos por tal lo que antes mencionamos.

Si se quiere crear un espacio para la cooperación multilateral internacional en la solución de la actual crisis, parece fundamental que hechos concretos permitan, si no borrar las imágenes mencionadas, al menos diluirlas. Creo que tanto el Grupo de los 77 en Buenos Aires, como los latinoamericanos en Caracas, Quito, Mar del Plata y Cartagena, dieron pasos firmes en tal sentido. Por ejemplo, en vísperas de Caracas, los Estados Unidos recibieron del lado latinoamericano, la certeza de que se evitarían ejercicios retóricos que significara sentarlos en el "banquillo de los acusados". Eso facilitó su participación a un nivel político alto. Los hechos luego confirmaron la madurez y responsabilidad del comportamiento latinoamericano. Si bien después la Comisión Ulloa, fracasó en su ejercicio, a pesar de que la técnica de Caracas se mantuvo, todo indica que este es el camino sobre el que debe insistirse, antes que la desvalorización de la idea de cooperación multilateral deje el espacio a la irracionalidad y la desesperación (Los puntos 7 y 8 de la Declaración de Mar del Plata, consituyen en tal sentido una exhortación e invitación a los países industrializados, que creo aún sin respuesta adecuada).

IV

Ha sido más exitosa la idea de cooperación multilateral entre los propios países deudores latinoamericanos para enfrentar la crisis?

Responder a esta pregunta requiere contemplar las dos dimenciones de la cooperación regional, la referida a las relaciones con el mundo industrializado y los acreedores, y la intralatinoamericana. Ha sido siempre mi idea, que ambas deben sustentarse recíprocamente, y que sólo aumentando la credibilidad externa en la cooperación intralatinoamericana, alimentada por hechos significativos concretos, será posible otorgar eficacia a los planteamientos colectivos dirigidos hacia los países desarrollados. Las experiencias de las Comunidades europeas por un lado, y la de la OPEP por el otro, son ilustrativas de la relación que existe entre convergencia interna y externa, de un grupo de países que tratan de concertarse en función de afinidades geográficas o funcionales.

Ya me he referido a la primera de las dos dimenciones de cooperación regional. Sólo quiero ahora poner de manifiesto tres aspectos salientes de la experiencia de los dos últimos años. El primero, es que en esta oportunidad, la cooperacíon regional latinoamericana estuvo basada en la participación activa de los principales países interesados en el problema del detonante de la crisis que fue la deuda externa. Este hecho fue aceptado como natural por los demás países, como lo puso de manifiesto tanto el trabajo preparatorio y luego el desarrollo de las Conferencias de Caracas y de Quito. Luego se formalizó en el grupo de Cartagena. Este hecho explica el segundo aspecto a destacar, que es el del alto grado de disciplina y coherencia que el grupo latinoamericano alcanzó en las distintas reuniones mencionadas, y en especial en la de Caracas (donde también asistían los Estados Unidos), lo que facilitó el entendimiento que se logró con el único acreedor presente. Y este hecho a su vez se explica, por la valoración del consenso como medio de expresarse, lo que llevó en los distintos foros al reconocimiento de la imposibilidad de forzar la voluntad y las realidades de ninguno de los países participantes. Se tenía consciencia de que se estaban encarando situaciones en que estaban intereses vitales de cada país, y que no era factible pretender que ninguno fuera más allá de lo que entendia como conveniente para sus intereses o posible para sus realidades. De tal forma se impidió en los hechos que ningún país, con intereses menos directos en juego, se viera tentado a utilizar estos foros para introducir aspectos de las relaciones internacionales no vinculados con la crisis.

Estos tres aspectos, resultaron visibles para quienes participamos en la primer reunión en que se empezó a encarar en conjunto el problema y que fué la de Quito, en mayo de 1983, cuando el Presidente Hurtado recibió el informe del SELa y de la CEPAL, y lo entregó a los demás gobiernos latinoamericanos. Tanto en esta ocasión como luego en la reunión de Santo Domingo, en julio del 83, el Presidente Hurtado jugó un papel decisivo en fijar la tónica y los alcances de la acción conjunta latinoamericana.

En cuanto a la dimensión intralatinoamericana de la cooperación regional, desde finales del 82 se tenía consciencia de que la gravedad de la crisis requería movilizar todos los recursos y energías de los latinoamericanos a fin de encararla. Este fue el sentido de la iniciativa del Presidente Oswaldo Hurtado al enomendar a Carlos Alzamora y Enrique Iglesias, el informe sobre el cual luego se prepararía la Conferencia Económica Latinoamericana[12]. El informe primero, y luego el "Compromiso" latinoamericano de Santo Domingo, definen los campos en que la cooperación regional debía concentrarse y en lo que respecta a los gobiernos, la voluntad de hacerlo. Luego el Plan de Acción de Quito, establece la hoja de ruta a seguir. Creo que mantiene hoy su vigencia plena.

La idea central era lograr que las relaciones económicas intralatinoamericans, pasaran de ser un factor "pro cíclico" a uno "anti cíclico". Se quería revertir una situación en que los principales deudores de la región, estaban aplicando a las importaciones regionales el mismo trato restrictivo que as las originadas en terceros países, y a la vez todos querían aumentar sus exportaciones hacia América Latina. En lugar de servir para defenderse frente a la crisis, los mecanismos de integración y de comercio preferencial, estaban produciendo el efecto de agravar el problema. La brutal caída del comercio intraregional en 1982 había sembrado la alarma en la región y se sabía que era necesario empezar por detener y luego revertir esa tendencia.

Casi un año después de la Conferencia de Quito, y a pesar de la reiterada voluntad política de acrecentar la cooperación interregional, se tiene la impresión que no es mucho lo que se ha avanzado. Incluso parecería existir una tendencia a concentrarse en los esquemas bilatelares ante la necesidad de recurrir a formas de comercio y de pagos basadas en la compensación, y que no son fáciles de encarrilar en los marcos multilaterales existentes.

Por otro lado muchas de las fórmulas de intensificación de la cooperación regional que se han planteado, requieren de un tiempo para demonstrar su eficacia que supera con mucho la necessidad imperiosa de respuestas prácticas y urgentes, que tienem ante la crisis los opera-

dores gubernamentales y empresarios.

Creo que hoy más que nunca se requiere intensificar la cooperación multilateral regional, para tomar eficaces los necesarios entendimientos bilaterales en América Latina y para evitar competencias que debiliten la unidad regional fernte a terceros. Los principales países de la región, que a su vez son los principales deudores, deberían desempeñar un rol central en la perseverancia en el nuevo esfuerzo de cooperación multilateral regional que fuera planteado en Quito. Por lo demás, es de su interés restablecer la credibilidad externa en esta dimensión de nuestras relaciones internacionales.

Quizás la situación más apreciante de los países deudores de menor desarrollo económico relativo brinde la oportunidad de iniciativas originales para la cooperación regional, que esten a la vez abiertas a experiencias también inéditas de cooperación multilateral con los países y con los bancos acreedores. Es posible, en algunos de estos casos concretos, identificar interesses comunes que muevan a distintos países, acreedores y deoudores, a construir un sistema de cooperación multilateral, que pueda ser original y servir para probar ideas y mecanismos eventualmente extensibles al resto de la región. Es precisamente en algunos de estos países, donde se pone más dramáticamente en evidencia lo que la crisis del desarrollo está significando para tal estabilidad política en la región, y para las experiencias-algunas de ellas incipientes — democráticas.

Sabemos que sólo en la realidad del desarrollo, podrá sustentarse en el largo plazo la dificil convivencia democrática en nuestros países. La crisis de la deuda ha cuestionado precisamente la viabilidad del desarrollo, en plazos compatibles con las expectativas que se han generado en las últimas décadas, y las características de las políticas de ajuste que se han tenido que aplicar dentro de los rígidos parámetros existentes, están generando ya tensiones y conflictos sociales, que pueden terminar por destrozar las democracias y por arrojar países de la región a la irracionalidad.

Pienso que un esfuerzo de cooperación económica multilateral de los principales países de la región, con uno de los países de menor desarrollo económico relativo en situación más apremiante, a fin de crear un entorno externo favorable a la vigencia de la democracia y al restablecimiento del desarrollo, puede constituir una experiencia que demuestre la utilidad de la cooperación multilateral, lo pertinente de las tesis latinoamericanas sobre como encarar el problema de la deuda, y el espacio existente para una cooperación eficaz entre acreedores y deudores. Dificil sería imaginar que los países industrializados no acepten cooperar con los países latinoamericanos en una estrategia regional de apoyo a la democracia y el desarrollo en un país de menor desarrollo. Ha habido por cierto en los últimos dos años, experiencias de cooperación especial con países de menor desarrollo económico relativo. La idea es tomar un caso concreto y transformarlo en la punta de un ovillo que lleve luego a lo que podría ser una estrategia más amplia de cooperación regional vinculada a un esfuerzo de comparación entre deudores y acreedores.

Como ningún país latinoamericano está en condiciones de brindar la asistencia financiera a la altura de los requerimientos de ningún otro país deudor, por más que sea de menor desarrollo económico relativo, creo que una iniciativa de este tipo podría concretarse uniendo el interés de los países mayores del área por encontrar mercados para sus industrias de bienes de capital y para sus servicios, y el interés del país de menor desarrollo objeto de esta cooperación regional, para encontrar mercados para sus productos. Sé por experiencia las dificuldades de un planteamiento de este tipo, pero pienso que muchas de ellas se podrian superar, si los principales países del área, toman la iniciativa y convocan a los países industrializados y a los bancos acreedores, a unirse a la iniciativa. Tres temas deberían quedar vinculados en la implementación de la idea, en esta experiencia concreta de conciliar a través de la cooperación multilateral, democracia con ajuste y con desarrollo. Ello son el de los mercados para exportaciones, el de los proyectos de desarrollo y el de la deuda y el financiamiento externo. Acuerdos de comercio preferencial estables y de largo plazo y alguna modalidad de

reciclaje del pago del servicio de la deuda similar a la que se planteó en la Comisión Ulloa, podrían brindar algunos de los instrumentos a elaborar para tornar operativo el esquema, y facilitar la puesta en ejecución de proyectos de desarrollo que permitan generar a la vez divisas y empleo.

V

Quiero concluir señalando que sí creo que hay espacio útil para la cooperación multilateral, tanto internacional como regional, a fin de encarar los problemas de la deuda, el ajuste y el desarrollo de los países latinoamericanos. Lo fundamental es no pretender demandar a la cooperación multilateral, más de lo que ella puede brindar. No puede sustituir los esfuerzos nacionales, pero sí facilitarlos, en primer lugar atenuando el impacto de los factores exógenos de desestabilización económica, y en segundo lugar, introduciendo elementos de disciplina en el comportamiento internacional de todos los protagonistas[13], para evitar la tentación de transferir hacia los otros los problemas de cada uno, y evadirse así del necesario ajuste colectivo. No puede sustituir tampoco a los canales bilaterales de cooperación y negociación. Pero sí puede ayudar a tornarlos más eficaces y a evitar la tentación natural de aprovechar situaciones coyunturales de debilidad de unos países, para intentar consolidar o acentuar determinadas formas de estratificación internacional.

No puede, por último, sustituir la necesidad de ser pragmáticos. Pero sí puede contribuir a preservar la expectativa de tiempos que permitan tornar realidad ideales e ilusiones, y también puede contribuir a generar la realidad de una mayor justicia en la distribución de los costos del ajuste que todos los países tendrán que efectuar en sus economías a fin de superar la crisis.

NOTAS

1. Cable de A. P. del 5 de diciembre de 1984.
2. Ver su reciente libro *"International Debt: Systemic Risk and Policy Response"*, Institute for International Economics, Washington 1984, y su artículo, *"International Financial Rescue: Viability and Modalities"*, UNDP/UNCTAD, setiembre 1984.
3. Ver los artículos de Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer, *"The world debt problem"*, UNDP/UNCTAD, setiembre 1984; Sergio Amaral, *"Dealing with the debt problem of Latin America. A view from a large country"*, Washington, noviembre 1984, y Richard Fletcher, *"Lessons of recent debt reorganizations"*, setiembre 1984.
4. Ver Fred Bergsten, "Our trade balance: a growing crisis", en *New York – Times*, diciembre 7 de 1984, p. A. 31.
5. Ver Michael Gardenswartz, "Is regional cooperation the answer"? en *Institutional Investor*, noviembre 1984, p. 233.
6. Cable de DPA, del 5 de diciembre de 1984. (Washington)
7. Cable de DPA, del 5 de diciembre de 1984. (Washington)
8. Cable de DPA, del 5 de diciembre de 1984 (Bonn)
9. Ver, por ejemplo, el artículo de Larry A. Sjaastad, "Where the latin americans loans went", en *Fortune*, noviembre 26 de 1984, p. 195, y el de George Ayittey, "The truth in lending to third world governments", en *Wall Street Journal*, del 11 de octubre de 1984.
10. Ver el artículo de Albert Bressand, *"Technological change and financial revolution: the world economy between integration and fragmentation"*, agosto de 1984, y Henry Kissinger, "International trade: it's time to change the rules", en *Washington Post*, del 22 de noviembre de 1984.
11. Sobre el tema planteado en este párrafo, ver el excelente trabajo de Celso Lafer, "Reflexões sobre o tema da nova ordem mundial num sistema internacional en transformação", en *Paradoxos e Possibilidades*, Coleção Lagos, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1982.
12. Sobre este tema me he detenido en mi artículo, "Y después de Quito? La Conferencia Económica Latinoamericana y sus resultados prácticos", en *Integración Latinoamericana*, INTAL, marzo de 1984, ps. 4 y ss.
13. Ver al respecto el artículo de Kissinger citado en la nota 10.

6. A IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE HISTÓRICA NO PROCESSO DE COOPERAÇÃO: O CASO AMAZÔNICO

Maria de Nazaré Oliveira Imbiriba*
José Augusto F. Affonso**

Introdução

O advento do Tratado de Cooperação Amazônica tem se prestado para o incremento de estudos e análises sob os mais variados aspectos ligados às relações entre os países amazônicos, na medida em que o referido Tratado surge como uma proposta cooperativa multinacional. Na verdade, o esforço de cooperação não pode ter efeito sem levar em conta a perspectiva das divergências e dos conflitos que, de certa forma, têm impedido ou limitado um relacionamento mais íntimo entre os países que compartilham de problemas semelhantes, a partir da localização comum na Bacia Amazônica.

Daí o porque do interesse fundamental dos autores, neste trabalho, ter sido o de procurar delinear algumas considerações gerais acerca dos distintos processos históricos de ocupação e integração da Amazônia de colonização hispânica e portuguesa, buscando entender, a partir daí, a fraca relação existente, até hoje, entre os chamados países amazônicos, as divergências, o isolamento e até as desconfianças.

Inicialmente, é preciso ressaltar que a questão da integração, referida e enfocada ao longo do desenvolvimento do presente trabalho, está relacionada ao que alguns denominam de processo histórico de integração das áreas amazônicas. Isto é, como em várias épocas e em distintos períodos se procedeu à incorporação das áreas amazônicas às respectivas metrópoles e, depois, aos Estados nacionais, político-administrativamente falando, estimulada pelos condicionantes de ordem econômica. Entretanto, a abordagem que a seguir se desenvolverá não visa como objetivo central discorrer sobre o processo de integração capitalista

* Doutor em Direito. Mestre em Direito Internacional. Professor Adjunto de Direito e Relações Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará. Membro do Comitê Diretivo do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais.

** Bacharel em Direito. Licenciado em História. Professor de História Econômica. Especialização em Direito do Trabalho.

da Amazônia, mesmo porquê este, além de ensejar as mais variadas discussões, ainda não é compreendido em sua totalidade.

De outro lado, entendem os autores que a compreensão das distinções torna-se fundamental para o alcance de uma real e efetiva cooperação que ultrapasse os aspectos formais de um Acordo ou de um Tratado. Ou melhor, acredita-se que o conhecimento das realidades históricas é um instrumento de extrema utilidade para o êxito da própria cooperação e para a criação de laços de real solidariedade entre os Estados Amazônicos.

É preciso esclarecer, bem como ressaltar, que foi intenção deliberada dos autores, a de tratar tão somente da Amazônia de colonização hispânica e portuguesa, sem incluir, na análise, a parte constituída pela Guiana e Suriname. Considerando-se a diversidade dos processos históricos desses países de colonização britânica e holandesa, caberia um estudo aprofundado à parte, mas que, face às limitações do presente, não foi possível desenvolver.

Em síntese, o trabalho trata, em sua primeira parte, do Tema de Cooperação, buscando materializar uma abordagem mais geral da importância da cooperação e de alguns princípios também gerais que a devem nortear. Posteriormente, se examinará especificamente a cooperação no plano amazônico, similitudes, inclusive, dos problemas entre os Estados da Região. Posteriormente, inicia-se uma breve análise histórica da evolução da Região procurando demonstrar as distinções entre o processo histórico da aludida área em termos de colonização portuguesa e das de colonização hispânica.

Por fim, à guisa de consideração final, se tentará demonstrar a importância das análises anteriores como um dos caminhos para a obtenção de uma autêntica cooperação amazônica.

I — COOPERAÇÃO EM BACIAS HIDROGRÁFICAS

Um projeto de cooperação não se consubstancia meramente em mecanismos formais. Ao contrário, é um processo laborioso, principalmente quando se trata de cooperação entre parceiros que apresentam entre si algumas diferenças paralelamente a certas identidades. Na verdade, embora o caminho da cooperação seja em muitos casos o melhor, senão a única via, para o alcance de determinados objetivos — como é o caso, por exemplo, do controle de enfermidades transmissíveis em zonas fronteiriças ou da proteção do meio ambiente em uma dada região sujeita à incidência de várias soberanias — sua trilha esbarra em dados específicos da realidade atual ou passada que tornam o processo cooperativo, em muitos casos, tão somente um discurso formal.

Embora sempre oportuna, a cooperação é particularmente desejável quando vários Estados compartilham de identidades relativas a fatores tais como flora, fauna, solo, clima etc., localizados em u'a mesma Bacia Hidrográfica, na medida em que apresentam problemas comuns e específicos à área. Daí que, quando celebram Acordos de cooperação para o desenvolvimento da região correspondente têm em vista, obviamente, o fato de que desejam, ainda quão resguardadas ou marcantes sejam suas jurisdições e soberanias nacionais, ultrapassar os limites político-administrativos de seus respectivos territórios para lidar (em termos de Planejamento) com a noção e o conceito de Bacia e de Região correspondente. Acordos ou esquemas de tal ordem, tratando com a visão de um espaço regional — têm como objetivo superior a concentração de esforços para uma causa comum, qual seja a de facilitar e tornar mais eficazes as ações nacionais que visem ao desenvolvimento da região, em proveito do bem estar de suas populações, tendo em conta a relativa unidade dos problemas, donde ressalta como fundamental o uso econômico dos recursos naturais com controle e proteção do meio ambiente.

É verdade que a cooperação, a nível de Bacia, estimula a elaboração de políticas senão comuns, pelo menos coordenadas, para a região, na medida em que programas ou projetos isolados, ainda que multisetoriais, tendem a gerar menos frutos, a dispersar recursos, a des-

prezar experiências já testadas, o que pode não ocorrer quando se passa para um conceito integrado de valorização dos recursos de uma região hidrográfica e para um planejamento global. Tome-se, por exemplo, um único aspecto da ação regional em termos de Bacia Hidrográfica — a utilização dos rios e dos recursos hídricos — e se verá que os rios serão melhor utilizados a partir de um planejamento regional integrado, à medida em que há uma relação estreita e necessária entre os rios e a produção agrícola, o solo, o clima, a floresta, o meio ambiente, a proteção contra inundações, transporte, energia etc..A cooperação internacional favorece, assim, a ação concertada, o encontro de soluções de problemas comuns tais como os da poluição, inundações, navegação, melhoria e habilitação de vias fluviais, transporte e comunicações etc.

Um planejamento integrado tem porém, como pressupostos básicos: 1) utilização dos recursos naturais de modo a permitir seu aproveitamento racional nos programas e projetos de desenvolvimento regional, em proveito das populações locais; 2) a elaboração de estudos e pesquisas conjuntos que baseiem a elaboração de programas e projetos adequados à realidade regional; 3) disposições legais e regulamentares aceitas pelas partes envolvidas; 4) um aparato institucional capaz de, com maior ou menor nível de centralização ou flexibilidade, integrar e coordenar globalmente as ações nacionais respectivas, seja em termos do planejamento seja quanto à execução dos mesmos; 5) a discriminação das dimensões geográficas da região, capaz de gerar economias de escala e de aglomeração substanciais.

Entretanto, o alcance daqueles objetivos requer uma ótica abrangente. Para tal é necessário o conhecimento das realidades físicas, naturais, sociológicas, econômicas e históricas da região com vistas à conciliação das demandas, muitas vezes contraditórias, de conservação ambiental e de máxima produtividade, além dos enfoques nacionais, às vezes claramente distintos. Daí a necessidade de que os mecanismos cooperativos estimulem e potencializem as bases científicas que visem à análise das realidades regionais[1].

Por outro lado, a cooperação entre Estados que possuem áreas localizadas em u'a mesma bacia — de resto a cooperação em geral — não é nem fácil, nem rápida, principalmente tendo em vista as diferenças, porventura existentes, quanto aos níveis de desenvolvimento dos parceiros, a maior ou menor capacitação dos recursos humanos, os diferentes processos históricos e as possíveis suspeições de interferência inoportuna de um Estado sobre o outro.

No caso da América Latina, os fatores acima apontados são, em grande parte, os responsáveis pela débil cooperação e/ou integração, ainda que, conforme aponta Felix Penã, a experiência em integração, ou simplesmente em projetos conjuntos — "integração institucional" e "integração por projetos" — já tenha adquirido uma tecnologia jurídica e institucional própria, às vezes original[2].

É ainda Felix Peña quem demonstra que alguns princípios são propedêuticos a qualquer mecanismo de cooperação, entre Estados:

1. O princípio da subsidiaridade ou da função supletória. Vale dizer: um Estado só recorre à ação comum internacional quando não pode por si mesmo fazê-la igual ou melhor, através de seus próprios mecanismos nacionais.

2. O princípio da liberdade de organização, na medida em que não há fórmulas obrigatórias no Direito Internacional que modelem o modo de participação das partes em um projeto conjunto ou sua administração.

3. O controle do interesse nacional no desenvolvimento de programas ou projetos comuns e nas decisões adotadas pelos mecanismos administrativos, significando que, embora a necessidade do enfoque de multinacionalidade seja fundamental, nenhuma etapa pode ir de encontro aos interesses nacionais[3].

Surge, conseqüentemente, uma empreitada difícil que, apesar de necessária e benéfica quanto aos seus objetivos maiores, pode esbarrar nos detalhes reais do poder nacional.

Peña demonstra que a irrecusável realidade destes princípios leva a que:

1. Um mecanismo internacional só seja aceito quando evidentemente necessário para os interesses em jogo.

2. O mecanismo proposto há de, por isso mesmo, ser eficiente para a consecução dos objetivos próprios da ação, programa ou projeto.

3. Introduzem-se salvaguardas específicas para a preservação dos interesses nacionais em jogo.

Tudo leva ao entendimento de que, em um programa regional entre países soberanos, as fórmulas jurídico-institucionais de coordenação tornam-se fundamentais. É verdade que a tarefa de encontrar fórmulas possíveis e eficientes é facilitada pelo princípio da liberdade de organização, ou seja pelo espaço disponível para o consenso quanto ao melhor mecanismo e ação cooperativa integrada.

Consultas mútuas sobre as necessidades, perspectivas e possibilidades de cada parte, decisões fundamentadas cientificamente, pesquisa científica conjunta, são elementos imprescindíveis para os objetivos da cooperação, de que se trata.

Concorda-se inteiramente com Peña quando identifica, acima de tudo, a necessidade, para o êxito efetivo de um processo de cooperação, da identificação de um clima de *solidariedade política de fato.* Sem esse mínimo, a cooperação tende a fracassar ou permanecerá tão somente como "boas intenções".

Ora, nenhum esquema de cooperação se torna per se capaz de fomentar solidariedades de fato. Ao contrário é em grande parte a consciência de que, há diferenças e divergências entre parceiros, há problemas comuns a serem resolvidos, há desafios constantes a serem superados e há identidades ou identificações a serem resgatadas, que fomentam o clima solidário imprescindível à cooperação. O conhecimento de pontos atuais de consenso não é suficiente para o alcance de ações e objetivos comuns. É preciso reconhecer também os aspectos de divergência para superá-los. Isto significa buscar a origem das distinções. Vale *dizer, os diferentes processos históricos de países situados em um mesmo continente, região* ou sub-região condicionam e implicam em seu agir atual. Se Alemanha e França podem hoje cooperar em um razoável clima de entendimento, isto se dá porque não apenas compartilham de um futuro comum — o da Europa — como também por terem conseguido analisar e de certa forma cicatrizar suas feridas históricas, como é, por exemplo, a questão da Alsácia e Lorena. Isto é, a avaliação crítica do processo histórico permite não apenas a cooperação em torno de pontos divergentes, como a superação dos mesmos. O exemplo das comunidades européias, bem como a realização recente de projetos tecnológicos conjuntos, parece ser uma óbvia superação das divergências antes rapidamente aludidas.

Desprezar as condicionantes e processos históricos, é pelo menos sinal de má-vontade com a cooperação ou significa hiberná-la em clima meramente formal. É importante a verificação da história com o sentido de experiência já vivida e acumulada, identificando os conflitos e os interesses envolvidos no passado, na medida em que podem representar limitações flagrantes à necessária solidariedade que estimula a cooperação.

II — A COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

Em função do exposto anteriormente, a cooperação entre os países da Bacia Amazônica não é por sua parte, também, nem fácil, nem rápida. Não se deve aceitar a tentação de pensar que o fato da celebração do Tratado de Cooperação Amazônica, acordo multilateral na Bacia, é por si só suficiente para estimular uma verdadeira cooperação na Região correspondente. Se é verdade que a vontade política de celebrá-lo é um passo efetivo para um processo cooperativo, isto por si só não implica na efetivação do referido processo.

Não se contesta que a cooperação amazônica é de fundamental importância para os países da Região. Nem se desconhece que somente através da ação conjugada, do planeja-

mento compatibilizado e de um entendimento cimentado em clima de boa fé será possível, e bem mais rápido, o encontro de soluções a problemas comuns a países situados em u'a mesma Bacia Hidrográfica, especificamente, no caso da Amazônia, permitindo a racional exploração dos recursos naturais com a melhor conservação e controle do meio.

O que se afirma é que tal processo não surge por acaso, no meio de desconfianças ou resguardos mútuos. É preciso agir para criar condições onde possa a cooperação florescer.

Vale a pena ser ressaltado que, entre os países amazônicos que estamos tratando — de colonização hispânica e lusa — se torna relativamente fácil destacar os aspectos comuns, os pontos de identificação no referente a suas respectivas áreas amazônicas:

1. De um modo geral as áreas amazônicas desses países ocupam extensão considerável do território nacional, com exceção da Venezuela, mesmo adotando-se o sentido restrito de área amazônica — o hidrográfico.

2. Conquanto territorialmente significativas, tais áreas são, sem exceção, periféricas em relação à economia do país; no caso da Venezuela, inclusive, a área amazônica é duplamente periférica, não apenas à economia nacional como também à macro-região Guayana, não aparecendo, inclusive, nos estudos e planos de regionalização nacional, para efeito do planejamento do desenvolvimento, o conceito de região amazônica, figurando apenas como parte de uma das regiões nacionais, onde se insere.

3. Como espelho do acima apontado, não há em relação às respectivas áreas amazônicas, por parte dos governos, uma preocupação real que as eleve a nível de prioridade na canalização de recursos e na consecução de um efetivo desenvolvimento em proveito das populações locais; ao contrário, se acentua o caráter marginal, na medida em que se caracterizam como terras abertas à especulação ou ao investimento externo, o que favorece um estilo de desenvolvimento centrado no grande capital, um modelo exportador, concentrador de renda e gerador de conflitos graves, onde os relativos à posse da terra, figuram entre os mais sérios.

4. Em termos demográficos, pode-se afirmar que a densidade populacional na região é baixa, com precária infra-estrutura física e social (inclusive ineficiente comunicação com o resto do país ou com as demais áreas amazônicas), principalmente no tocante à saúde e educação. Os componentes indígenas das populações amazônicas têm sobre si, além dos problemas apontados, grande, senão total, desassistência do Estado, e se vêm por este e pelo capital, pressionados a internarem-se cada vez mais na selva ou desaparecem, principalmente pela ação dos grandes projetos na Região, que devassam terras indígenas com o aval e o incentivo das políticas governamentais de "desenvolvimento".

5. Não obstante certos discursos "ambientalistas", não há, na prática, uma efetiva política de controle ambiental, capaz de conciliar a mais desejável exploração econômica dos recursos com uma conveniente proteção do meio ambiente, o que se torna mais grave quando se tem em vista a fragilidade dos solos amazônicos e a complexidade dos ecossistemas da Região, podendo, no futuro, gerar desequilíbrios irreversíveis. Na verdade não há explícita política para a Região.

6. Enfim, apresentam um nível de desenvolvimento econômico e social baixo, chegando suas populações ao pauperismo e à miséria, embora beneficiando reduzidíssimo número de pessoas ou empresas.

Outras identidades, menos negativas, existem: a abundância do potencial energético, através do aproveitamento de seus rios, jazidas minerais diversas e significativas, riqueza de seu sistema hidrográfico, recursos naturais, em geral, abundantes, mas que podem, se mal aproveitados, não reverter em proveito e para o desenvolvimento de suas respectivas populações.

Como se pode depreender do rápido esboço relativo às identidades, principalmente a nível dos problemas regionais, a cooperação amazônica é necessária e pode otimizar recursos ou economizar ações que visem ao desenvolvimento regional.

É verdade, também, que a Região necessita, com a maior ênfase possível, acelerar

o processo de conhecimento de sua realidade global, através da pesquisa concertada, básica e aplicada, capaz de orientar o planejamento e as políticas regionais.

Aqui a cooperação desponta também como um caminho recomendável, pois o intercâmbio favorece o conhecimento das experiências já acumuladas e serve como alerta para evitar repetição de erros já cometidos. Outrossim, a investigação acerca de tecnologias apropriadas ao Trópico Úmido é fundamental para um desenvolvimento adequado às condições regionais.

Se há muito a fazer e muito a cooperar, não se pode afirmar haver real e clara vontade política para tal empreitada. É verdade que as próprias condições de dubdesenvolvimento regional são em si uma condicionante limitativa ao processo cooperativo, aliadas à grave situação econômica porque passam todos os países da Região.

Por outro lado, se o às vezes denominado "Universo amazônico" representa um grande domínio morfoclimático e fitogeográfico[4] demonstra uma notável diversidade, seja no referente às experiências nacionais de desenvolvimento amazônico, seja no tocante às distintas experiências históricas principalmente entre os países de colonização hispânicas e o Brasil. No primeiro caso, a heterogenia fundamenta-se no fato de que as distintas vias trilhadas na busca do desenvolvimento regional e na integração das respectivas áreas ao contexto nacional correspondem às características específicas de cada país e ao peso que cada Estado confere ao seu território amazônico, seja no aspecto político, seja no econômico; o conhecimento de um perfil de cada um desses países em termos do desenvolvimento regional se torna proveitoso como alicerce da cooperação futura.

Por outro lado, a análise das distintas experiências acumuladas ao longo de sua movimentada história, sejam elas oriundas do legado dos povos pré-colombianos, sejam resultantes do processo de colonização e ocupação européia, cimentam a compreensão das dificuldades que impedem a geração de clima de confiança e solidariedade, mas que podem, pela compreensão da história, orientar relações mais sólidas e concretas.

No caso dos países integrantes e signatários do Tratado de Cooperação Amazônica, que são Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuéla e Brasil, verificamos que, por detrás de alguns traços comuns no âmbito dos domínios morfoclimáticos e fitogeográficos, existem outros absolutamente incomuns. Melhor esclarecendo, a diversidade aparece perfeitamente delineada no âmago de cada um dos componentes do referido Tratado; por sua vez ela funciona como um fator de possível estímulo ao conflito. Conflito este que se manifesta em gradação variável, tanto no plano ligado à solução dos problemas específicos da região, como na forma díspar de como a mesma é vista, entendida e explicada por cada país. Enfim, as populações que ocupam a Amazônia possuem experiências culturais próprias que muitas vezes chegam a convergir e em outros momentos a divergir.

Torna-se portanto, relevante entender o processo histórico como ferramenta para a construção da solidariedade amazônica.

III – ANÁLISE HISTÓRICA

Na Análise da evolução histórica da Região poderão ser encontradas algumas das especificidades que de certo modo podem explicar certas dificuldades para uma cooperação amazônica ou pelo menos esclarecer o porquê da ausência de maiores laços entre os governos amazônicos.

É fundamental, para isso, tentar, dentro do possível, revelar a diversidade, a particularidade e os traços de distinção que também caracterizam o processo histórico-cultural dos países integrantes do Tratado de Cooperação Amazônica[5]; é importante reafirmar que a proclamação baseada em pontos comuns entre os países amazônicos insere-se numa pers-

pectiva lastreada no excesso de homogeneidade do meio ambiente, cuja origem está ligada a certas visões tradicionais sobre a região. Na realidade, a Amazônia é marcada por diversidades consideráveis. Como afirma Herbert Shubart, em relação à vegetação, por exemplo: "A vegetação é constituída predominantemente pela floresta tropical pluvial em suas diversas formas, comportando, porém, uma diversidade considerável, correlacionada com os detalhes da topografia, dos solos e do clima, e certamente também com as vicissitudes climáticas pelas quais passou a região no período Quaternário"[6].

A diversidade explica, em boa parte, a distinção do processo histórico de integração.

Na verdade, o processo histórico de integração da Amazônia luso-brasileira não corresponde aos mesmos traços do da hispânica, sendo que o fato que mais chama atenção é o de que o Vice-Reino de Nova Granada, o Vice-Reino do Peru, o Vice-Reino do Prata e a Capitania Geral de Venezuela, ao sofrerem o processo de independência geraram unidades políticas distintas ou estados autônomos[7]. Assim é que hoje temos o Peru, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Argentina, Uruguai e Paraguia. Portanto, uma situação nada similar à ocorrida no Brasil onde a unidade política nacional foi instaurada apesar da divisão político-administrativa imposta pelo colonialismo lusitano.

A integração da região amazônica conduzida de forma distinta e própria veio chegar a influenciar nos díspares rumos adotados pelos vários países pertencentes à área. Tais rumos são traduzidos por propostas próprias de ocupação de suas Amazônias, além de implementação de projetos de desenvolvimento centrados em estilos peculiares.

A compreensão do processo histórico de cada país pode significar um instrumental valioso para a ultrapassagem de certas divergências com o alcance da autêntica cooperação preconizada pelo Tratado de Cooperação Amazônica.

IV – A INTEGRAÇÃO DA AMAZÔNIA LUSO-BRASILEIRA

Antes propriamente de se analisar o processo de integração da Amazonia pelo elemento europeu, importante se faz relembrar alguns pontos fundamentais. O primeiro deles é que, na época da chegada do europeu, a área já constituía um ecossistema de incrível grau de complexidade, caracterizado por uma fantástica heterogeneidade e inigualável seleção natural. Em segundo lugar, os homens da época, representados pelas mais diversas comunidades indígenas, eram pessoas muito bem integradas ao meio. Viviam e sobreviviam em harmonia biótica apreciável. Como ressalta Betty Meggers, "O padrão cultural que emergiu na Amazônia é tão notável como forma adaptativa quanto é a vegetação da floresta úmida. A guerra provoca a excitação e fornece um meio de adquirir prestígio; mas também ajuda aimpedir o aumento da população. A feitiçaria não somente explica a ocorrência da morte de uma cultura que desconhece germes e infecções, como ainda reprime a expansão do tamanho da comunidade"[8]. Em terceiro lugar, o aparecimento dos primeiros exploradores europeus por volta do século XVI, propiciou o começo de um processo rápido de inequívocas e sensíveis mudanças. Doenças, cobiça, violência, sede de riquezas, busca de produtos exóticos e de garantia às fontes de produtos naturais foram as grandes preocupações e características do surto invasor emanado da Europa. Portanto, a ocupação e o início da integração "civilizadora" da Amazônia constituiu um desastre ecológico, um verdadeiro choque entre uma cultura alienígena e o meio ambiente.

Importante é ressaltar que os portugueses não foram os primeiros a chegar à Amazônia brasileira vindos da Europa. Antes deles vieram os espanhóies e enquanto não havia se consolidado o processo de ocupação pela coroa lusitana, a região contou com a presença anglo-holandesa. Da Espanha vieram os descobridores e primeiros exploradores; já da Inglaterra e Holanda procederam as pioneiras experiências de ocupação ou de exploração econômica da Amazônia. De maneira geral, até o momento, se reconhece a Vicente Iánez

Pinzón a descoberta do estuário do Amazonas, por volta de fevereiro de 1500. Ao enorme rio onde ancorou e tomou posse em nome da Espanha batizou de Santa Maria de la Mar Dulce. Logo em seguida passou pela foz do grande rio um outro súdito espanhol chamado Diego de Lepe. Impressionado com a enorme quantidade de água doce que empurrava o Oceano, ele o chamou de Marañon. Possivelmente os portugueses só chegaram à embocadura do Amazonas em torno de 1531-1532, quando por ordem de Martim Afonso de Souza, o navegador lusitano Diogo Leite, depois de ter promovido a exploração da costa nordestina chegou até o estuário do grande rio. No período que vai da descoberta do Amazonas até o início da efetiva ocupação da região pelos portugueses em 1616, com a fundação de Belém por Francisco Caldeira Castelo Branco, a mesma permaneceu aberta aos mais corajosos navegadores e aventureiros.

Foi ainda a Amazônia palco de várias outras viagens de exploração como a do General Pedro de Ursua, que culminou no episódio liderado pelo aventureiro Lopo de Aguirre, filmado pelo cineasta Werner Herzog, com o título "Aguirre, Coléra dos Deuses". Muitos dos que penetravam na Amazônia vinha atraídos pela possibilidade de encontrar o El Dorado ou produtos naturais que viessem a gerar lucros tão grandes quanto os obtidos pelo saque ao Império Inca. Com a unificação das coroas de Espanha e Portugal em 1580, a região amazônica tornou-se comum às duas nações; porém, apenas Portugal demonstrou maior interesse em ocupá-la efetivamente.

A preocupação lusitana era procedente devido à presença dos ingleses, holandeses e franceses na Amazônia. Inimigos tanto de Espanha como de Portugal, eles fustigavam as zonas onde era mais fraca a vigilância tanto lusitana como espanhola. Os britânicos, sob o comando de Walter Raleigh, por volta de 1595, procederam suas primeiras experiências de ocupação. Logo depois, seguindo o exemplo britânico, os holandeses, em 1597, promoveram uma expedição de reconhecimento da costa do cabo Norte até o Orenoco, implantando as primeiras feitorias comerciais e militares na Amazônia luso-brasileira. Logo, no final do século XVI e no início do XVII, a região era zona cobiçada, palco de conflitos resultantes das disputas entre espanhóis e portugueses, de um lado, e empresários mercantilistas e piratas da Inglaterra, Irlanda, Holanda e França, de outro.

O crescimento do comércio liderado pelos ingleses e holandeses na Amazônia levou os portugueses e espanhóis a tomarem providências enérgicas para garantir a soberania sobre a área. Afinal, eles tinham notícias de que duas Companhias haviam sido fundadas em Flessingen e em Londres para ampliar mais ainda o empreendimento amazônico. A decisão de colocar em prática medidas enérgicas contra os invasores adveio da ocupação dos franceses no Maranhão.

Por outro lado, outros fatores levaram à ocupação luso-brasileira da Amazônia, tanto que assim explica Adélia Engrácia de Oliveira: "Apesar das coroas de Portugal e Espanha estarem unidas sob o comando da segunda na época da chegada dos luso-brasileiros à foz do Amazonas, em 1616, a ocupação da Amazônia brasileira, a partir daí, foi um ato essencialmente político, sob a regência de Portugal. Tal ocupação assumiu três faces que não foram distintas entre si, uma vez que existiram de forma bastante inter-relacionada: 1) a de defesa e posse do território através de encontros militares, construção de fortificações e viagens fluviais como a de Pedro Teixeira; 2) a econômica, que, inicialmente, tinha suas atividades voltadas para o plantio da cana-de-açúcar e para a extração das chamadas 'drogas do sertão' e, depois, foi seguida por uma experiência agrícola e pela implantação da pecuária; 3) a espiritual ou religiosa, que se preocupou com o descimento, a catequese e 'civilização' dos índios, realizados por missionários"[9].

Simplificadamente, o processo histórico de ocupação da Amazônia luso-brasileira, pode ser dividido em quatro grandes fases ou períodos. São eles: o episódio da fundação de Santa Maria de Belém, em 12 de janeiro de 1616, seguida do combate aos invasores estrangeiros por Francisco Caldeira de Castelo Branco. Em segundo lugar, depois da expulsão dos

invasores e respectiva construção de um amplo sistema de defesa, a ação "civilizadora" dos missionários. Particularmente, o trabalho de aldeamento da Companhia de Jesus que não só iniciou o aculturamento dos índios como estabeleceu o primeiro modelo em grande escala de exploração das riquezas naturais da região. Em terceiro lugar, o período que se segue à expulsão dos jesuítas por ordem do Marquês de Pombal e à chegada de seu irmão, Mendonça Furtado, às transformações políticas e à fundação da Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará e Maranhão. Finalmente, a última etapa do processo histórico de ocupação da Amazônia se dá com a Fase Áurea da Borracha, já em pleno século XIX, depois do período de *decadência econômica, da independência e do movimento revolucionário denominado* de Cabanagem (1833-1940). São, portanto, quatro fases bem distintas que culminaram com a devida incorporação da região ao processo de acumulação capitalista conforme aponta Roberto Araújo de Oliveira, em artigos a respeito[10].

A fundação de Belém, em 12 de janeiro de 1616, às margens da baía de Guajará, foi logo em seguida acompanhada de uma série de medidas com o propósito de assegurar o domínio da Coroa lusitana sobre o Vale Amazônico. Dentre elas podem ser destacadas o combate aos estrangeiros que ocupavam, através de fortins e feitorias, alguns pontos estratégicos *da região. Pedro Teixeira, após afundar um patacho holandês, em agosto de 1616, durante* longos anos combate os estrangeiros obtendo expressivas vitórias. Ele também foi o responsável pelo desbravamento português da Amazônia; logo depois da fundação de Belém levou a notícia ao governador Jerônimo de Albuquerque no Maranhão, por terra, iniciando a comunicação independente do uso do mar. Pedro Teixeira realizou ainda várias outras viagens, sendo a mais famosa a que, partindo de Cametá, em outubro de 1637, chegou a Quito em 1638, regressando à capital paraense em dezembro de 1639. Na mesma época foram desenvolvidos esforços no sentido de subjugar os índios mais arredios, em virtude do apoio que estes davam aos estrangeiros. Nesse particular, os luso-brasileiros, de certo ângulo, foram bem sucedidos. Valendo-se da supremacia tecnológica e aproveitando as rivalidades existententes entre os mais variados grupos silvícolas, os reinóis desfecharam violentos ataques. Bento Maciel Parente, governador da Capitania do Pará, a partir de 1621, liderou autênticos massacres contra os índios. Com um ímpeto sanguinário de fazer realmente inveja aos calejados espanhóis, promoveu a extinção dos Tupinambás. Tão violenta a perseguição foi deste grupo, que o mesmo sumiu para sempre desde a costa do Maranhão até a foz do Amazonas, no Pará.

A segunda fase de vital importância foi a que resultou da vigorosa ação desencadeada pelos missionários. Eles, sem dúvida nenhuma, foram autores de um trabalho monumental, profundo e permanente, pois sem emprego de armas ou violência promoveram o maior processo de aculturação em massa de que se tem registrado na História. Os missionários vieram à Amazônia a partir de solicitação direta de Portugal. O Estado lusitano, por sua vez, ofereceu inequívoco amparo aos religiosos em sua tarefa de catequese espiritual, sem nenhuma restrição à movimentação dos mesmos na região. Os que primeiro chegaram foram os fran*ciscanos da Província de Santo Antonio, por volta de 1616 ou 1617, estabelecendo-se em* Belém, mais precisamente no sítio do Una. Os carmelitas aportaram na Amazônia em 1626, fundando missões na margem de vários rios. Os mercedários foram outros que aqui vieram com a missão de catequizar, estabelecendo-se em princípio em Belém (Campina). Por volta de 1653 aportam à capital do Pará os primeiros integrantes da Companhia de Jesus. Os jesuítas vieram ao Pará por ordem expressa do superior Antonio Vieira. Trabalhadores incansáveis, eles rapidamente estenderam a missão evangelizadora do Cabo Norte (Amapá) até o rio Negro em confluência com o Uapés.

Sem menosprezar o esforço realizado pelas outras ordens religiosas, o trabalho de maior vulto e eficácia foi o implementado pela Companhia de Jesus. Os "batinas negras", hábeis educadores, praticamente criaram uma língua indígena comum que facilitou a comunicação com os vários agrupamentos silvícolas. Através de um organizadíssimo sistema de

aldeamentos passaram, na realidade, a exercer um domínio considerável em termos espirituais e temporal. Com os índios controlados, aculturados e organizados em aldeamentos, desenvolveram fantástico comércio, para a época, dos produtos locais. Os gentios aculturados e obedecendo cegamente aos jesuítas eram utilizados como mão-de-obra altamente eficaz na coleta dos produtos naturais, pois eles mais do que ninguém conheciam a região. Até praticamente a ascensão de Pombal, os jesuítas lideraram o governo temporal e espiritual dos aldeamentos. A autonomia face a Portugal era tamanha que possuiam um dispositivo próprio intitulado "Regulamento das Aldeias".

Com a expulsão dos jesuítas, ocorrida em definitivo em 1759, inicia-se nova fase. É a era pombalina amazônica executada com extremo zelo por Mendonça Furtado. Antes da entrada em vigor da política de Pombal o Vale foi alvo de várias medidas. A primeira delas de alto significado político constituiu na criação, na Amazônia, de um Estado diretamente controlado por Portugal. Aproveitando a preocupação da Espanha, voltada mais especificamente à exploração de ouro e minérios preciosos do Peru ou México, que resultou no virtual abandono de sua Amazônia, os lusitanos criam um outro Estado no Brasil, desmembrando administrativamente sua colônia. Isto se deu em 1621, com a criação do Estado de Maranhão, com capital na cidade de São Luis. Depois, com a expansão e o crescimento de Belém, em 1654, através de Carta Régia de 2 de agosto, foi estabelecido o Estado do Marnhão e Grão-Pará. A partir daí estava quebrada a unidade política e administrativa do Brasil, estando a Amazônia, desta data até à Independência, ligada política e economicamente a Portugal. Isto trouxe profundas conseqüências à Amazônia.

Outra medida muito importante materializada pelos lusitanos e que lhes garantiu o domínio efetivo sobre o Vale foi a construção de um conjunto de fortificações. Sobre elas nos fala Adélia Engrácia de Oliveira: "Começando com fortes em Belém e Gurupá, além dos construídos ou tomados aos franceses do Maranhão, à medida que penetravam no interior, os portugueses montavam estabelecimentos militares cujos objetivos variaram desde o simples fato de evitar o contrabando das especiarias e dos escravos, até à necessidade de dar apoio a missionários contra ataques dos nativos e a defesa dos limites alcançados pela expansão tanto dos jesuítas, carmelitas, mercedários e frades capuchos, quanto dos sertanistas, tropas de resgate e tropas de guerra. Tais fronteiras estavam ameaçadas por: a) franceses, que desciam da Guiana; b) espanhóis, que procuravam aproximar-se a oeste, pelo Solimões, a noroeste, pelo Alto Rio Negro (através do Orenoco e do Cassiquiare), e ao sul (era o limite da colônia no extremo-oeste), pela área de Mamoré-Guaporé; c) holandeses que, vindos do Suriname, penetravam pelo rio Branco e se acercavam do rio Negro. Assim, controlando as áreas fronteiriças do Brasil, na região amazônica, Portugal consolidou seu domínio"[11]. *Finalmente, o Tratado de Madrid de 1750, assinado com a Espanha garantiu legal*mente a Amazônia como possessão portuguesa.

Contudo, após a assinatura do Tratado de Madrid, com a subida ao trono de D. José I, emerge a figura de Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal. Ele, na condição de Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, implementou uma política de desenvolvimento regional específica para a Amazônia. Para o Estado do Grão-Pará e Maranhão, com sede em Belém, nomeou, na condição de governador, seu irmão Francisco Xavier de Mendonça Furtado que cumpriu à risca as determinações de Pombal. Criou a Capitania de São José do Rio Negro, em março de 1755; promoveu a miscigenação entre índios e portugueses, cumprindo Lei assinada em abril de 1755; criou o Diretório dos Índios, em maio de 1757, objetivando com isso a substituição dos missionários; promoveu inúmeras viagens de reconhecimento além de construir diversos prédios de vulto, dentre os quais o belo Palácio Landi, em Belém.

Como etapa derradeira do processo histórico de ocupação da Amazônia luso-brasileira, tem-se a Fase Áurea da Borracha. Ela coincide com o período fundamental da definitiva integração capitalista da Amazônia. Durou da segunda metade do século XIX até aproximada-

mente 1910. Dentre as mais diversas conseqüências da produção e exportação de borracha destacam-se as seguintes: ampliação do território nacional com a incorporação do Acre; exploração e pleno conhecimento dos afluentes da margem direita do Amazonas, acompanhado de fluxos de ocupação e exploração das terras por eles banhadas; incrível crescimento urbano e comercial de Manaus e Belém, além da criação de novas vilas ou povoados; emergência de uma elite reduzida ou de uma classe abastada enricada pelos lucros da borracha; incremento do processo de aviamento apoiado no regatão; violação das áreas indígenas e engajamento compulsório dos mesmos na exploração da borracha; e ingresso na Amazônia de grandes capitais europeus que não só garantiam a compra do produto como financiavam sua exploração. Graças à borracha se completou a ocupação e a integração definitiva da região amazônica.

V – A INTEGRAÇÃO DA AMAZÔNIA DE COLONIZAÇÃO HISPÂNICA

O processo de integração da Amazônia-hispânica não só foi bem diferente como caracteriza-se por u'a marca extremamente recente ainda muito pouco avaliada em termos historiográficos. A Amazônia Ocidental, durante a fase colonial, estava subordinada, em tese, à Espanha, através do Vice-Reino de Nova Granada, Capitania Geral de Venezuela e o Vice-Reinado do Peru. Reinava nos mesmos a especial preocupação da Corôa hispânica pela extração do ouro e metais preciosos que havia sido confiscada das mãos dos antigos habitantes das terras americanas e que servia para sustentar o fausto e o poder da Corte de Madrid. Como no geral as áreas mineiras localizavam-se na zona do altiplano, exatamente no que anteriormente constituía o Império Inca, não se justificava economicamente para a Coroa espanhola desenvolver esforços no sentido da conquista da Amazônia a partir do Pacífico. Tal conquista seria na época um empreendimento extremamente oneroso em homens e dinheiro, pois sua lucratividade era considerada como duvidosa ou inferior às rendas monumentais obtidas com a mineração. Por outro lado, com o propósito de emprestar apoio à mineração, nas proximidades das zonas de extração de ouro e prata, desenvolveu-se um forte setor agropecuáriao de apoio que serviu de desestímulo à conquista de zonas "duvidosas" como a Amazônia. A respeito de fato nos esclarecem Stanley e Barbara Stein: "As operações do setor (mineração) necessitavam, naturalmente, de muito mais que simples mão-de-obra. Os trabalhadores necessitavam de alojamentos, armazéns, igrejas e tavernas. Por seu turno, as minas precisavam de escoras pra poços, alvenaria, escadas e grandes quantidades de couro. Necessitava-se, igualmente, de mulas e cavalos, nas cidades e nas minas, para o transporte das barras para os locais de cunhagem e portos de exportação, para o transporte de produtos das plantações e das estâncias e para o carregamento das mercadorias européias que aportavam ao litoral e que eram requisitadas pelos centros de mineração (utensílios de ferro e aço, artigos de luxo e, acima de tudo, o mercúrio, utilizado na amalgação da prata a partir dos minérios brutos). A mineração criou, igualmente, um mercado interno voltado para o consumo da produção colonial de têxteis de lã e algodão elaborados por artesãos individuais. Apesar das proibições, essa produção artesanal expandiu-se bastante, já que os atacadistas importadores-exportadores manipulavam unicamente as lãs e sedas de excelente qualidade e altos preços fornecidas pela Europa ocidental ou pelo Extremo Oriente"[12].

Outro fator que inibiu os espanhóis de partir para a conquista e ocupação da Amazônia foi a existência da barreira andina que dificultava o transporte de suprimentos da costa do Pacífico. Além do mais, os remanescentes subjugados do Império Inca exigiam da administração colonial espanhola um redobrado esforço no sentido de evitar qualquer possibilidade de revolta, pois as condições de trabalho nas minas eram dificílimas. Por isso não podia a administração colonial da Espanha dispender esforços, gastos e homens em empreendimentos duvidosos de conquista e exploração da Amazônia. Para dificultar, mais

ainda, no final do século XVIII e início do XIX, a Espanha sofreu sérios problemas políticos internos que não só atingiram a administração do país, como influíram para o quase abandono das suas colônicas da América do Sul. Um foi a questão do problema sucessório envolvendo a casa reinante do país; o outro foi a invasão napoleônica que desarticulou totalmente a administração colonial. Enquanto isso o Brasil recebia a família real portuguesa, era promovido à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves. A Amazônia luso-brasileira há muito tempo, como tivemos oportunidade de demonstrar, era administrada diretamente com notável eficácia por meio de um Estado diretamente ligado à Coroa lusitana.

A debilidade e o tratamento descuidado em relação à Amazônia hispânica é perfeitamente atestado pela sua incapacidade de deter o avanço dos luso-brasileiros no sentido Atlântico-Pacífico. Estes só foram detidos quando chegaram a atingir os contrafortes dos Andes, e logo não encontraram resistência mais tenaz. As crônicas e os relatos dos exploradores não informam que os espanhóis ou seus representantes tenham oferecido combate direto à expansão materializada pelos luso-brasileiros. Por outro lado, ao contrário do Estado português que procurou modernizar-se em termos econômicos através de iniciativas como as de Pombal, logo aplicadas na Amazônia, o espanhol assim não procedeu. Uma pesada economia fortemente controlada pela metrópole não conseguiu acompanhar as transformações da economia mundial e muito menos desenvolver formas alternativas de exploração da América do Sul. Logo, a pesada, burocratizada e ineficaz estrutura econômica vigente na América espanhola não teve condições de ensejar outras empreitadas, notadamente, a de partir para conquista de novas zonas econômicas de fronteira como a proporcionada pela Amazônia. Assim é que como lembra o casal Stein: "Os espanhóis necessitaram de 70 a 80 anos para ocupar o território que viria a se tornar o seu império na América. Levaram 200 anos em tentativas e erros para estabelecer os elementos de uma economia colonial vinculada à Espanha e, através desta, à Europa ocidental. Por volta de 1700, esses elementos eram os seguintes: 1) uma série de enclaves de mineração, no México e no Peru; 2) áreas de agricultura e pecuária situadas na periferia dos enclaves de mineração e voltadas para o fornecimento de gêneros alimentícios e matérias-primas; e 3) um sistema comercial planejado para permitir o escoamento da prata e do ouro (em espécies ou em lingotes) para a Espanha, que, de posse dessa riqueza, adquiria os artigos produzidos na Europa ocidental e escoadas através de portos espanhóis para as colônias americanas"[13].

Finalmente, com o término do domínio da Espanha, os Vice Reinados e a Capitania da Venezuela deram origem a vários países, hoje signatários do Tratado de Cooperação Amazônica. Presos a uma pesada herança colonial foram tragados por problemas econômicos crônicos não podendo, desde logo, promover a ocupação e respectiva integração de suas Amazônias. Tanto é verdade que só recentemente, influenciados por preocupações militares ou geopolíticas, países como o Peru, Venezuela, Colômbia, Equador, implementaram planos de efetiva ocupação da Amazônia. Porém, tal esforço, que remonta apenas à segunda metade do atual século, não deixa de ser tardio; enquanto a ocupação e o processo de integração da Amazônia brasileira, remontam à longíqua fundação de Belém do Grão-Pará, a área correspondente àqueles países só agora merece atenção e ocupação mais efetivas. Permaneceram durante séculos como territórios marginalizados. Portanto, um quadro bem distinto e que por sua vez reflete um processo histórico muito particular.

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece não haver dúvida de que na distinção entre o processo histórico de ocupação e integração das áreas amazônicas tratadas, pode-se verificar que, no caso brasileiro, a Amazônia já era uma questão que chamava atenção, desde a época do Marquês de Pombal e, após a independência, necessitava aos olhos dos primeiros governantes nacionais ser assegurada

como brasileira. Inclusive, tal preocupação parece estar relacionada não apenas com o fortalecimento do poder central do Brasil mas também com a possibilidade de prosseguir a expansão das fronteiras até os Andes. Por outro lado, as características de como se deu o processo de independência dos países da América do Sul, após a quebra da unidade territorial e política dos Vice-Reinados, gerou um esforço redobrado de identidade setorizada e concentrada no altiplano e nas áreas ocupadas nas vertentes do Pacífico. Assim, ao contrário do ocorrido no Brasil, não houve na Amazônia de colonização hispânica, logo, a preocupação em garantir o domínio político sobre a área. Com isso a integração teve que esperar quase um século ou mais para se converter num autêntico objetivo dos países da área. Por conseguinte, o esforço de integração ao todo nacional é redobrado.

O interesse pela Amazônia, centrado em alianças com o capital internacional face aos recursos naturais da região, é despertado com maior vigor principalmente a partir da II Guerra Mundial, por motivos já conhecidos. Esse interesse leva a que sejam formulados planos de desenvolvimento para a Região como um todo, por seus respectivos governos. Estes, contudo sofreram e sofrem uma série de condicionantes que os limitam.

Por outro lado, o encastelamento de governos autoritários militares no poder, em diversos países da Região, arraigou os interesses de integração e desenvolvimento a propostas geopolíticas muito explícitas as quais, por sua vez, polarizaram ainda mais os processos distintos de integração já descritos, além de dificultar ou inibir um profícuo relacionamento entre os Estados amazônicos. Conquanto não se possa falar em plena ruptura ou conflito, pode-se dizer que os anos 60 e parte dos 70 foram os mais críticos em termos das relações entre os países da região. Nesta época é que a divergência, originada em parte nas distinções do processo histórico já discutido, parece ter sido explorada ao máximo e acirrado a desconfiança contra o chamado expansionismo brasileiro.

Diante disso é que, no final dos anos 70 e agora nos 80, as alterações internas nos diversos países amazônicos, bem como a importância cada vez maior que a região passa a ter para o desenvolvimento da expansão e da acumulação do capital, face à abundância de seus recursos naturais, passam a estimular o esfriamento da situação de certa animosidade.

Embora controvérsias se instaurem entre os próprios países da área — Venezuela reivindicando a província do Essequibo, fortalecendo sua presença na fronteira com Guiana, Peru e Equador ainda em conflito na cordilheira do Condor — é em relação ao Brasil que parece haver maiores cuidados que ainda atualmente dificultam maior interação deste com seus vizinhos amazônicos. Estas preocupações, que se cimentam, vale ressaltar, no próprio processo histórico de ocupação e integração da Amazônia brasileira que, de reduzidos limites chegou à incorporação de extensa área originalmente de domínio hispano-americano, formalizada através de Tratados Internacionais e de Acordo de Fronteiras (o Acre é a mais flagrante) — encontram resguardo nas noções de fronteiras vivas ou dinâmicas como espaço vivo, em processo de expansão levando a que os limites nacionais se percam em proveito da ocupação real.

A verdade é que, tendo sido, como já visto, o processo de ocupação e integração da Amazônia brasileira anterior à dos demais Estados e com amplo êxito no que concerne à incorporação de novos espaços, seja pelo colonizador português seja pela ação dos próprios brasileiros — incentivados mais recentemente pela política governamental que se consubstanciou, na década de 70, por exemplo, no slogan "integrar para não entregar" — a verdade é que tais fatos têm gerado, por parte dos vizinhos amazônicos, um novo tipo de enfoque que pretende acelerar a ocupação de suas áreas amazônicas respectivas ao todo nacional[14].

Tomando como exemplo o Peru se poderá verificar que o país delineia uma concepção de desenvolvimento a longo prazo denominada de "Desenvolvimento Interior". Para alcançar a articulação e integração da economia nacional à regional prevê o Plano Nacional de Desenvolvimento a Longo Prazo, 1979-1990, uma política de organização territorial que tem como pressuposto o fortalecimento de atividades econômicas nas chamadas Zonas de

Ação Concentrada, entre as quais encontram-se as Zonas de Fronteira Econômica e as Zonas de Fronteira Política, localizadas na Selva e regiões de fronteiras. Acentua o Plano que "no desenvolvimento das regiões de fronteira política se deverá fortalecer a articulação sócio-econômica com o resto do país, incentivando o desenvolvimento de suas áreas fronteiriças internas e estratégicas e implementando projetos de integração fronteiriça" (pg. 253). Esta política objetiva fundamentalmente a região amazônica, onde está contida a maior parte das fronteiras do país, e visa "consolidar a soberania nacional e a integridade do território através do desenvolvimento de zonas de fronteira política, as quais se sustentarão no potencial econômico dos recursos naturais da região, consolidando-se uma rede de assentamentos humanos devidamente hierarquizados, que garanta efeitos integradores de caráter econômico-social do interior para as áreas fronteiriças e que sustente o processo de integração com os países vizinhos" (pg. 263).

A Bolívia, por outro lado, elabora também um Plano Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço, como base para a afirmação da soberania nacional e da integridade territorial.

A Venezuela promove ocupações estratégicas onde a mais ostensiva se dá na fronteira com a Guiana.

Não obstante as dissenções acredita-se que a cooperação amazônica pode ser não apenas benéfica como possível. É importante para tanto que um dos instrumentos postos para essa cooperação — o Tratado de Cooperação Amazônica — se materialize sem os propósitos "integracionistas" que tanto marcaram os projetos geopolíticos dos governos latinoamericanos.

Há razões para se acreditar que a cooperação amazônica possa prosperar. Um exemplo é a cooperação na área científica e tecnológica, já iniciada quando, em novembro de 84, realizou-se o I Encontro Científico e Tecnológico dos Países do Tratado de Cooperação Amazônica, em Belém, donde pesquisadores técnicos e cientistas debateram um projeto de PLANO DE AÇÃO em Ciência e Tecnologia para a Região. A aprovação do Plano pelos governos amazônicos, e sua efetiva implementação, demonstrará a factibilidade da cooperação amazônica e contribuirá para uma nova postura na Região capaz de orientar um processo de desenvolvimento regional dirigido para o progresso e bem estar dos povos locais. Enfim, almeja-se uma cooperação criadora de solidariedades reais, único anteparo à ganância e exploração alheias à Região, que em nada a beneficiam.

NOTAS

1. Sobre Cooperação em Bacias ver, dentre outros: La Gestion des Bassins Fluviaux—Rapport sur les travaux du cycle d'etude organisé par le Comité des Problémes de l'eau de la Comission Économique pour l'Europe des Nations Unies et tennu à Londres (Royanme-Uni, 15-22 juin, 1970). Nations-New York, 1971.
2. Felix Peña. Interdependencia Regional, Proyectos Conjuntos y Derecho Internacional. In: Estudios Internacionales, v. I, pgs. 16 a 26. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
3. Idem, idem.
4. Ver sobre o assunto dentre outros: Herbert Otto Roger Shubart. Ecologia e Utilização das Florestas. In: Amazônia, Desenvolvimento, Integração, Ecologia. São Paulo, Brasiliense—CNPq, 1983, pgs. 101 a 143.
5. Herbert Otto Roger Shubart. Op. cit., pg. 103.
6. Em termos gerais, a produção historiográfica nativa amazônica é de caráter limitado e insatisfatória. A pesquisa incipiente truncada pelas mais distintas dificuldades prejudica uma avaliação geral do processo histórico ocorrido na Amazônia de origem hispânica e portuguesa. Por outro lado, alguns trabalhos que são indiscutivelmente considerados como fontes básicas, padecem, de algum modo, de certas limitações com a reprodução de uma visão da ótica do colonizador ou comprometida com os interesses de países centrais. Daí o desafio de cunho historiográfico ir além da necessária reconstrução do passado, passando pelo discurso de muito do que já foi produzido, isto é, de materialização de uma autêntica reavaliação. Porém, referida proposta transita pela superação de certos modelos explicativos. Com a contribuição conjunta de novos estudos sobre os mais distintos pontos de conhe-

cimento histórico, se poderá recompor o passado, além de desenvolver a crítica de determinadas experiências e superar o desafio dos problemas atuais, dentre os quais, o da integração da Amazônia.

7. Ver sobre o assunto: Vicente Tapajós. História da América. Rio de Janeiro, Forense, 1979, pg. 94.
8. A partir deste ponto torna-se fundamental utilizar como referência: Artur Cesar Ferreira Reis. A Ocupação Portuguêsa do Vale Amazônico. In: História Geral da Civilização Brasileira. Tomo I, Ed. Difel, São Paulo, 1972.
9. Adélia Engrácia de Oliveira. Ocupação Humana. In: Amazônia: Desenvolvimento, Integração, Ecologia. São Paulo, Brasiliense — CNPq, 1983, p. 169.
10. Ver, por exemplo: "A Província do Pará" — Ed. de 15/12/79 e 29/04/79. Kenneth Maxwell em "A Devassa da Devassa" dedica páginas interessantes ao papel dos Jesuítas e à política pombalina na Região Ed. Paz e Terra, Rio, 1979.
11. Adélia Engrácia de Oliveira. Op. cit., pg. 202.
12. Stanley Stein-Barbara Stein. A Herança Colonial da América Latina. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, pg. 31.
13. Idem, idem, pg. 30.
14. Sobre as distintas experiências de desenvolvimento amazônico ver: Maria de Nazaré Oliveira Imbiriba-Fábio Sepúlveda Lopez. Experiências Nacionais em Desenvolvimento Amazônico. Relatório de Pesquisa (1a. fase). Contrato Ministério das Relações Exteriores/Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa da Universidade Federal do Pará, 1983.

7. A EVOLUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DOS ORGÃOS POLÍTICOS INTERNACIONAIS: OS CASOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS*

Antônio Augusto Cançado Trindade**

I. INTRODUÇÃO

O fenômeno do multilateralismo nas relações internacionais contemporâneas acompanha naturalmente a ascensão e multiplicação dos organismos políticos internacionais. A crescente atuação destes últimos constitui-se em um dos fatores capitais na evolução do direito internacional contemporâneo. Curiosamente, a delimitação das competências dos órgãos políticos internacionais nem sempre formou objeto de investigação suficientemente cuidadosa e detalhada, ainda mais em se tratando de estabelecer um paralelo entre a ONU e uma organização regional (no caso, a OEA), desvendando o estudo da matéria dificuldades e incertezas que até hoje perduram. No presente exame, propomo-nos tentar encontrar uma

---

* Trabalho de pesquisa apresentado pelo Autor em forma de Conferência ministrada no Instituto de Altos Estudios de América Latina, da Universidade Simón Bolívar, Caracas, Venezuela. As opiniões contidas no presente estudo são emitidas em sua capacidade puramente pessoal.

** Ph. D. (Cambridge), Professor de Direito Internacional da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco (Itamaraty), Ex-Assessor Jurídico do Escritório da ONU em Genebra, Delegado do Brasil à XIV Assembléia Geral da OEA.

explicação para, no caso da ONU, a extraordinária expansão na evolução dos poderes atribuídos a seus órgãos políticos, assim como tentar averiguar o que se passou, a respeito, paralelamente, no seio da OEA. Para isto, examinaremos desde as teses avançadas para a interpretação dos poderes atribuídos aos órgãos políticos de ambas as Organizações, passando pelo conteúdo e efeitos de seus atos e evolução da prática organizacional, até problemas e ilustrações pertinentes de áreas seletivas de sua atuação prática.

II. PROBLEMAS DE COMPETÊNCIAS: SUA EVOLUÇÃO NO SISTEMA DA ONU

1. Competências da ONU: Interpretação Literal da Carta, Poderes Inerentes e Poderes Implícitos.

O ponto de partida para o estudo da delimitação de competências entre a Organização das Nações Unidas e os Estados membros, e suas implicações para os mecanismos de solução pacífica de controvérsias internacionais, é necessariamente a personalidade jurídica internacional da ONU. Três teses principais têm sido avançadas a respeito, dada a ausência na Carta de atribuição expressa de personalidade à ONU, ausência esta ditada pelo receio das delegações participantes da Conferência de San Francisco de que a nova Organização pudesse transformar-se em um "super Estado"[1]. O exemplo da ONU sugere, pois, que a personalidade pode ser atribuída não apenas explícita mas também implicitamente, facultando à Organização assumir funções "implícitas" para a realização de seus propósitos; é a personalidade própria que possibilita à Organização, dotada de órgãos permanentes, atuar no cenário internacional como entidade distinta, independentemente das manifestações de vontade dos Estados membros[2] tomados individualmente.

A primeira corrente teórica, a da interpretação literal da Carta, enfatiza a natureza da ONU como organização de coexistência pacífica de Estados pertencentes a sistemas sócio-econômicos distintos, não devendo assim ultrapassar os limites do consentimento dos Estados membros; há, assim, que se encarar com cautela a teoria de que a Carta da ONU possa ser emendada pela prática, objetando-se naturalmente à modificação da delimitação interna de competências operada pela resolução *"Uniting for Peace"* de 1950 (cf. *infra*). Tal posição está de acordo com a visão de que a ONU, dotada de personalidade internacional de caráter "derivado", não é uma entidade independente dos Estados, e seus poderes só poderiam ser modificados por acordo entre os Estados membros[3]. Tal posição conservadora, no entanto, não se encontra corroborada pela prática da própria Organização.

A segunda doutrina, oposta, a dos "poderes inerentes" da ONU, tomou forma a partir do momento em que a Corte Internacional de Justiça, em parecer de 1962 no caso de Certas *Despesas da ONU,* admitiu *inter alia* que toda ação tomada pela ONU que se mostre apropriada à realização de seus propósitos expressos não pode ser considerada como *ultra vires* da Organização[4]. Assim, a doutrina dos "poderes inerentes" da ONU não hesita em sustentar a capacidade desta de desempenhar quaisquer atos que esteja em uma posição prática de desempenhar, inclusive os não expressamente previstos na Carta. A personalidade da ONU se configuraria pelo *fato objetivo de sua existência,* o que a colocaria em posição jurídica semelhante à dos Estados[5]. Tal visão extremada ignora o fato de que os direitos e deveres de um organismo como a ONU, conforme advertido pela própria Corte Internacional de Jsutiça no parecer de 1949 no caso das *Reparações de Danos,* têm dependido de seus propósitos e do exercício de suas funções[6].

Enfim, a terceira doutrina, a dos "poderes implícitos" da ONU, tendo recebido reconhecimento judicial, no já citado caso das *Reparações de Danos,* foi a que efetivamente se impôs pela própria prática da Organização. Admite-se tenha a ONU, além dos poderes que lhe são expressamente atribuídos pela Carta, também os implicitamente necessários e essenciais ao desempenho de suas tarefas e realização de seus propósitos. As competências e o

exercício das funções da ONU estariam assim determinados pelos seus propósitos[7]. Reconhecia-se assim que, para a própria atuação da ONU no plano internacional e a realização de seus propósitos tornava-se "indispensável" a atribuição de personalidade internacional; findava, assim, o "tradicional monopólio da personalidade internacional pelos Estados", monopólio este que, aliás, não era inerente à estrutura do direito internacional[8]. A doutrina dos "poderes implícitos" tem servido de base para a atuação da ONU tanto no tocante ao domínio *interno* da Organização (e.g., seu poder de estabelecer um sistema jurídico próprio regendo as condições de trabalho de seu funcionalismo) quanto ao domínio *externo* (relações com Estados membros, e.g., no campo da proteção internacional dos direitos humanos, no processo da descolonização, na prática da conclusão de acordos internacionais os mais diversos), como veremos mais adiante.

2. Evolução e Expansão da Prática Organizacional.

O *status* internacional da ONU reflete-se no reconhecimento de suas faculdades de agir como entidade própria, adotar decisões de efeitos jurídicos variáveis, exercer amplas funções diplomáticas (através de seu Secretário Geral), possuir privilégios e imunidades, esposar inúmeras reclamações internacionais, concluir e registrar acordos e tratados, estabelecer outros órgãos internacionais, enfim, participar ativamente na formulação dos princípios e normas do direito internacional[9]. Não raro a prática organizacional tem servido de elemento de interpretação na determinação dos poderes atribuídos às organizações internacionais[10], e à Corte Internacional de Justiça não têm faltado ocasiões parara pronunciar-se no sentido de aceitar aquela prática como elemento de exegese[11]. Assim, por exemplo, em seu parecer de 1971 acerca das conseqüências jurídicas para os Estados da presença contínua e ilegal da África do Sul na Namíbia contrariando resulução do Conselho de Segurança, a Corte de Haia, rejeitando certas exceções levantadas pelo governo sul-africano, afirmou que não se pode atribuir a dispositivos explícitos incorporando os princípios da instituição dos mandatos uma construção teórica em desacordo com seu objetivo e propósito[12]; ademais, "um instrumento internacional deve ser interpretado e aplicado dentro da estrutura de todo o sistema jurídico predominante na época da interpretação. Na área relativa ao processo atual, desenvolvimentos importantes ocorreram nos últimos cinqüenta anos. Esses desenvolvimentos não deixam margem de dúvida de que o objetivo último da responsabilidade atribuída aos mandatários era a autodeterminação e independência dos povos em questão. Nesta área, como em outras, o *corpus juris gentium* se enriqueceu consideravelmente, e a Corte não pode ignorar este fator no fiel desempenho de suas funções"[13].

Com efeito, do confronto da Carta com a prática da Organização das Nações Unidas, fica claro que as atividades desta última não se exaurem nas expressamente previstas em sua carta constitutiva. Ilustram-no, e.g., o desenvolvimento da prática de estabelecimento de missões permanentes junto à ONU e de convocação (e.g., pela Assembléia Geral) de conferências internacionais[14], a apresentação de reclamações internacionais[15], o estabelecimento do *statut du personnel*[16] e o reconhecimento de "disputas internas" sob o direito próprio ou interno da ONU regulamentando suas relações jurídicas com seus agentes[17], a criação de *novos* órgãos não previstos originalmente na Carta[18], a atuação no campo da proteção internacional dos direitos humanos (cf. *infra*), o extraordinário desenvolvimento de sua capacidade de concluir acordos — *treaty-making power* — os mais diversos (e.g., acordos de cooperação, sucessão, representação, associação, de assistência técnica, de tutela, militares, quanto à sede da Organização)[19], seu engajamento em questões de natureza humanitária[20] e no processo histórico da descolonização a partir de 1960.

Este último lhe pareceu tão importante quanto a questão da manutenção da paz e segurança internacionais, ou mesmo intimamente ligado a esta. A atuação da ONU pode

aqui desdobrar-se em três categorias principais, a saber, o sistema de tutela (capítulos XII e XIII da Carta)[21], o dos territórios sem-governo-próprio (capítulo XI da Carta)[22], e enfim a terceira categoria, distinta das duas anteriores, por decorrer não propriamente do texto da Carta mas de uma vasta prática da Organização impulsionada pela celebrada resolução 1514 (XV) de 1960, da Assembléia Geral, contendo a Declaração sobre a Outorga de Independência aos Países e Povos Coloniais. No ano seguinte estabeleceu-se o Comitê da Descolonização, que passou a operar em 1962, contribuindo até o final da década de sessenta para a emancipação política de mais de vinte territórios[23]. Acelerava-se, assim, o processo de reconhecimento de um *direito* de autodeterminação e a formação e cristalização de novos princípios do direito internacional contemporâneo[24]. Foi, assim, precisamente a ONU que auxiliou decisivamente muitos dos novos Estados, mesmo face às resistências das metrópoles, a alcançar sua soberania política; a prática e as resoluções da ONU na proteção dos povos dependentes tiveram desse modo o efeito de "modificar todo o capítulo do direito internacional relativo à soberania territorial"[25].

3. Conteúdo e Efeitos dos Atos da ONU.

Não é de se surpreender, no entanto, que a adoção da doutrina dos "poderes implícitos" não tenha passado sem dificuldades, subsistindo alguns problemas de competências da ONU. Podemos aqui distinguir, primeiramente, a delimitação de competências tanto da Organização como um todo quanto de seus órgãos componentes, e, em segundo lugar, a delimitação de competências entre a Organização (e seus órgãos) e os Estados membros. De início, quanto à própria natureza jurídica da Carta, não se trata de um tratado multilateral ordinário nem tampouco de uma constituição, mas sim de um tratado *sui generis*, a ser interpretado como tal, dando origem a uma complexa entidade internacional dotada de órgãos próprios, com personalidade jurídica distinta da de seus Estados membros individuais, e que passa a ter vida própria[26]. No tocante à manutenção da paz e segurança internacionais, a tese inicial da "separação de poderes" entre a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança cedo sofreu modificações: a própria prática da ONU alterou o equilíbrio originalmente visado de funções dos dois órgãos (resolução *"Uniting for Peace"*, de 1950), reconhecendo-se aquela prática como elemento de interpretação da expansão (Assembléia Geral) ou redução (Conselho de Segurança) das competências dos órgãos da ONU[27].

Quanto às resoluções adotadas pelos órgãos da ONU, de modalidades, conteúdo e efeitos jurídicos diversos, algumas ilustram questões de competências, como, e.g., as resoluções que determinam a existência de fatos ou situações legais concretas (válidas para o *cas d'espèce*), abrindo caminho para medidas subsequentes por parte da ONU[28]. Também na adoção de resoluções a própria prática dos órgãos em questão tem-se tornado fator decisivo para a determinação do âmbito legal de suas funções específicas, além de servir de elemento de interpretação na determinação dos poderes atribuídos à ONU[29]. A importância das resoluções da ONU (como, e.g., as declaratórias[30]) é ressaltada pela natureza não-institucionalizada do processo pelo qual é criado o direito internacional[31]. As resoluções, como modalidade habitual de atuação e externalização de vontade por parte dos organismos internacionais, não apenas suprem em parte a insuficiência das modalidades tradicionais de formação do direito internacional como ilustram a crescente importância do multilateralismo, identificado por alguns Estados como fator até certo ponto compensador de suas desigualdades de poder no cenário internacional. No tocante ao processo decisório, a crescente aceitação da técnica do consenso ilustra a tendência atual de órgão como o Conselho de Segurança a utilizar, ao invés de debates em sessões públicas, negociações diplomáticas e consultas informais e privadas como meios mais flexíveis de solução pacífica de conflitos internacionais[32].

É significativo registrar que o silêncio do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional

de Justiça (enumerando categorias de fontes do direito internacional público) acerca das resoluções das organizações internacionais "não tem impedido a Corte de aplicar o direito interno de algumas organizações internacionais": relembrem-se, a esse respeito, três pareceres da Corte no período 1954-1962[33], além das considerações do Juiz Ammoun no caso da *Barcelona Traction* em 1970[34]. Mais recentemente, a própria Corte, em várias passagens de seu parecer de 16 de outubro de 1975 sobre o caso do *Sahara Ocidental,* considerou e discutiu em detalhes algumas resoluções da Assembléia Geral da ONU, no contexto da descolonização e autodeterminação dos povos[35].

A heterogeneidade do conteúdo e efeitos das resoluções de organismos internacionais dificilmente poderia ser invocada como argumento contrário a sua inclusão como nova categoria nas fontes do direito internacional público: a despeito de seus efeitos jurídicos variáveis, são tais resoluções juridicamente relevantes, têm em muito influenciado a prática internacional, e os próprios Estados — naturalmente relutantes em infringi-las — consideram-se pelo menos no dever de considerá-las de boa fé[36]. Ainda mais significativamente, as dúvidas e incertezas, que circundaram e continuam a circundar, por exemplo, o costume, os princípios gerais do direito, a equidade, não impediram que fossem estas categorias incluídas na enumeração das "fontes" do direito internacional do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, o que sugere que as incertezas que ainda pairam sobre as resoluções das organizações internacionais não parecem mostrar-se suficientemente fortes de modo a justificar sua continuada exclusão do artigo 38 do Estatudo da Corte, — ao menos limitativamente alguns tipos de resoluções sob determinadas condições e circunstâncias[37].

Era de se esperar que a ampla expansão da prática da ONU, graças sobretudo a um processo de interpretação evolutiva de sua Carta, viesse a levar alguns círculos jurídicos nos últimos anos (particularmente a partir de 1974) a sugerir medidas de controle da "legalidade" dos atos da ONU, como, e.g., envio do caso à Corte Internacional de Justiça ou a uma comissão de juristas *ad hoc* para parecer ou interpretação, exame da "legalidade" pela Consultoria Jurídica (*Legal Counsel*) da ONU, realização de estudos preparatórios e consultas antes da apreciação do caso[38]. Algumas dessas técnicas já têm vez por outra sido utilizadas, mas talvez sem o rigor com que vêm recentemente advogando certos círculos. Há, aqui, que se precaver contra os excessos de uma posição inadequadamente "legalista".

Afinal, se tem a ONU demonstrado grande capacidade de adaptação a novas circunstâncias da conjuntura internacional, deve isto ao fato de que a evolução de sua Carta não se tem prendido a técnicas excessivamente formais. Como os métodos informais de adaptação da Carta têm logrado sucesso, subsiste a virtual não-aplicação dos artigos 108 e 109; na prática, as técnicas utilizadas para assegurar a evolução da Carta têm sido sobretudo o processo de *interpretação,* acrescido da não-aplicação de certos dispositivos (e.g., artigos 43 a 48 e 106 da Carta) e da conclusão de acordos suplementares (e.g., na área de defesa ou segurança coletiva regional)[39].

4. A Pretensa "Competência Nacional Exclusiva" e a Prática da ONU.

Um dos problemas cruciais — senão o problema central — da delimitação de competências entre a ONU e os Estados membros é o da chamada "competência nacional exclusiva". Há efetivamente na Carta da ONU uma tensão latente entre normas voltadas para o sistema internacional e normas voltadas para o Estado[40]. Quanto à cláusula do domínio reservado — artigo 2(7) da Carta da ONU — a própria prática da Organização, assim como a boa doutrina, têm se orientado a favor da interpretação da cláusula por parte dos órgãos distintos da Organização de acordo com suas funções específicas, e não por parte dos próprios Estados interessados ("auto-interpretação"). A Carta da ONU abstém-se de fixar uma linha divisória entre questões "internas" e "internacionais", deixando a evolução da

matéria a cargo da prática internacional[41].

Assim, debates sobre competência têm na prática se entremeado com discussões quanto ao mérito dos casos em pauta, e a artificialidade do artigo 2(7) é ilustrada pelo fato de que a Carta da ONU não contém dispositivo algum para a aplicação daquela cláusula. Esta pode ser neutralizada pela invocação simultânea de outros dispositivos da Carta, justificando a inclusão de casos (afetando a paz internacional) na agenda dos órgãos da ONU, e sua discussão ulterior a nível internacional, a despeito das objeções de domínio reservado. O critério material desse domínio, pelo qual haveria assuntos que por sua própria natureza recairiam na competência nacional exclusiva, mostra-se desprovido de qualquer fundamento jurídico no mundo de hoje[42].

A determinação da extensão e alcance daquele domínio é matéria que os órgãos internacionais têm entendido como pertencente à sua esfera de competências. Isto não é de se surpreender, uma vez que a questão das competências de cada um dos órgãos da ONU encontra-se intimamente ligada aos propósitos e fins da Organização. Assim, é menos através de uma reserva expressa de competência nacional exclusiva do que pelas reais restrições de ação impostas aos órgãos da ONU que um domínio reservado dos Estados poderia vir a ser assegurado[43]. De qualquer modo, a questão não se coloca em relação à atuação da ONU relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão (capítulo VII da Carta), dado que o próprio artigo 2(7) a exclui expressamente de seu âmbito — por sinal vago e indefinido — de aplicação. Contudo, é antes o capítulo VI da Carta que descreve a natureza da função de solução pacífica de conflitos internacionais do Conselho de Segurança, estando hoje claro que o enfoque da ONU da matéria fundamenta-se bem mais na conciliação e mediação do que em medidas coercitivas.

5. Delimitação de Competências e Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais.

O dever geral dos Estados membros de solução pacífica de controvérsias que possam por em risco a paz internacional é consagrado na Carta da ONU, que ao mesmo tempo faculta aos Estados membros escolher a forma da solução apropriada (sendo os procedimentos da ONU suplementares aos métodos tradicionais de solução pacífica de litígios). Deve-se contudo ter em mente que o consentimento das partes litigantes não é necessário para que uma disputa — afetando a paz e segurança internacionais — seja levada perante os principais órgãos políticos da ONU: poderá, e.g., o Conselho de Segurança examinar uma situação a pedido de um Estado membro, da Assembléia Geral ou do Secretário Geral, e a inclusão da matéria em sua agenda poderá dar-se mesmo que o próprio Conselho decida posteriormente removê-la de sua agenda.

Um conflito interno de competências entre a Assembléia e o Conselho é possível, pois na prática a Assembléia não deixou de adotar recomendações sobre questões que estavam sendo também consideradas pelo Conselho de Segurança, a despeito do disposto no artigo 12(1) da Carta[44]. Muito embora haja uma diferença sensível entre os efeitos de certas decisões do Conselho (e.g., sob o artigo 25) e os poderes puramente recomendatórios da Assembléia, as técnicas de solução pacífica utilizadas por ambos os órgãos se assemelham. O dispositivo do artigo 33(1) pelo qual as partes litigantes deverão primeiramente procurar uma solução pelos métodos tradicionais (e.g., negociação, conciliação, mediação, etc.) não parece ter sido interpretado como exigindo que todos aqueles métodos devam necessariamente ser esgotados antes de se recorrer ao Conselho de Segurança[45].

A delimitação de competências entre os órgãos da ONU existe por implicação necessária da estrutura da ONU, e para preservar tal delimitação (de competências) tem-se recorrido na prática ao levantamento ou uso de exceções preliminares à competência dos órgãos políticos da ONU[46]. Tais exceções, que historicamente evoluíram na jurisprudência de órgãos judiciais, gradualmente se adaptaram aos procedimentos perante os órgãos políticos

da ONU. Era de se esperar que isto ocorresse, dado, e.g., o elemento de incerteza introduzido pela doutrina dos poderes implícitos da ONU na determinação do excesso de poderes de seus órgãos políticos (e.g., nas operações de forças de paz).

Quanto aos métodos de solução pacífica efetivamente utilizados pelos órgãos da ONU, o quadro que se apresenta é da diversidade (e.g., negociação, investigação, conciliação, "factfinding", mediação, bons ofícios, solução judicial e arbitral), sendo inclusive acionados órgãos subsidiários da ONU. O exercício de bons ofícios pelo Secretário Geral da ONU pode dar-se por iniciativa própria (dentro de sua competência) ou atendendo a solicitação de um órgão competente da ONU; em conexão com o artigo 99 da Carta da ONU, na determinação dos poderes do Secretário Geral à luz dos princípios e propósitos da Carta da ONU tem-se recorrido à doutrina dos poderes implícitos, e a própria prática tem servido de elemento de interpretação de seus poderes de bons ofícios[47]. Também no estabelecimento de forças de paz da ONU, de características distintas, tem-se invocado particularmente os princípios e propósitos da Carta, registrando-se novamente a incidência da doutrina dos poderes implícitos da ONU[48].

Repertórios de casos atinentes à paz e segurança internacionais atribuem maior eficácia ao método da negociação e o registro menos positivo à solução judicial e arbitral[49]. Há que precaver-se, no entanto, quanto à antiga polêmica acerca de questões "jurídicas" e "políticas" ("justiciables" e "non justiciables"): a distinção hoje só faria sentido se voltada aos métodos de solução pacífica e decisão adotados, e não à pretensa natureza dos conflitos[50]. O problema fundamental subjacente a todo o capítulo do direito internacional relativo à solução pacífica de controvérsias internacionais permanece a *vexata questio* da jurisdição compulsória (i.e., o consentimento das partes litigantes em adotar um dos procedimentos à sua disposição), uma vez que — como é sabido — paralelamente à obrigação geral de não resolver disputas pela força continua subsistindo a opção deixada às partes de escolher os métodos de solução pacífica que lhe parecerem mais apropriados.

Problemas da natureza dos aqui examinados, em sua maior parte, e particularmente os problemas de delimitação de competências (problemas internos, das relações dos órgãos da ONU entre si, e externos, das relações entre a ONU e os Estados membros), continuam, em seu estágio atual de desenvolvimento, a ser estudados sob a rubrica do direito internacional público, mas talvez não se deva excluir a possibilidade de que ainda venham eventualmente a se desenvolver em um sistema jurídico separado ou próprio.

III. PROBLEMAS DE COMPETÊNCIAS: SUA EVOLUÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO.

1. Interpretação dos Poderes Atribuídos ao Conselho da OEA.

Até o momento concentramos o presente estudo das competências dos organismos internacionais na ONU, dada a extensão e alcance de suas funções, marcados por sua vocação universal, e a amplitude de sua esfera de ação. Passemos agora do plano global ao regional, examinando o mesmo problema no sistema interamericano. Aqui, novamente se verifica que a questão não tem formado objeto de análise até o presente, passando até certo ponto despercebida de muitos dos estudiosos do sistema interamericano. Os tratados constitutivos em particular, como a Carta da OEA, justamente por criarem organismos internacionais dotados de órgãos próprios, exercem um papel de relevância para a própria produção de normas a regerem as relações internacionais[51], — mas trata-se de uma categoria toda especial e reduzida de tratados.

Cedo na vida da Organização dos Estados Americanos colocou-se o problema da interpretação dos poderes atribuídos ao Conselho da OEA. A questão de sua competência foi objeto de estudo, em 1949, a partir dos dispositivos do TIAR, da Carta da OEA e de resolu-

ções adotadas na Conferência da OEA (independentemente da Carta). É a partir do momento em que um Estado membro da OEA solicita a realização de uma Reunião de Consulta que se configura a questão da competência do Conselho. Em estudo pioneiro a respeito, Fenwick defendeu a tese de que, a partir de então, possui o Conselho "todas as faculdades que necessite" para examinar um determinado caso (e verificar se constitui ou não um problema de "caráter urgente"); mesmo em caso de dúvida, poderá o Conselho realizar as investigações que julgar necessárias para esclarecer a questão, inclusive nomear uma comissão especial para informá-lo sobre a situação e atribuir as faculdades que julgar necessárias a esta Comissão. Em suma, "a competência do Conselho nesta tarefa de investigar os fatos não tem limitações exceto as que ele próprio se lhe impuser"[52].

No ano seguinte, foi a própria Comissão Jurídica Interamericana quem emitiu parecer sobre o alcance das faculdades do Conselho da OEA. Começou por atribuir aos próprios governos a interpretação da matéria, ressaltando o caráter não-compulsório do exercício das funções do Conselho e afirmando que a história do panamericanismo e da própria Carta da OEA "se caracteriza por um respeito absoluto pela soberania de cada um dos Estados do continente. (...) A Organização dos Estados Americanos é uma associação ou grupo de nações em que não há delegação alguma de soberania (...). Antes de a Carta mencionar os órgãos e estabelecer suas funções, reafirma os direitos e deveres fundamentais dos Estados (...). O sistema interamericano carece em absoluto de órgãos executivos; só contém órgãos de cooperação"[53]. Advertir a Comissão que nenhum dos órgãos da OEA desfruta de "faculdades imanentes" e que *nenhum* deles pode ter faculdade para exercer funções de soberania, para obrigar aos Estados por meio de tratado não ratificado, para impor obrigações a cargo dos Estados por meio de resoluções ou outros acordos (exceto os artigos 20 do TIAR e 54 da Carta), para exercer funções que não lhes estejam *expressamente* outorgadas (ou que sejam atribuídas expressa ou concretamente a outro órgão)[54].

A Comissão deixou ainda bem claro que o Conselho da OEA dispõe tão somente das faculdades que lhe tenham sido "positivamente outorgadas", dado que não se pode supor que possam ser elas "imanente ou tacitamente concedida"[55]. Recordando o "sistema de cooperação voluntária" que anima não apenas a Carta da OEA como o próprio panamericanismo, acrescentou a Comissão que a extensão ou alcance das faculdades do Conselho da OEA (derivadas dos artigos 70, 64 e 74) está limitada pela "necessidade absoluta" de se ater à "autorização expressa da Carta" na atribuição dos trabalhos aos órgãos capacitados da OEA[56].

É curioso observar que estas palavras da Comissão Jurídica Interamericana datam de 1950, portanto o ano seguinte ao clássico Parecer da Corte Internacional de Justiça no caso das *Reparações de Danos* (1949), em que logrou obter reconhecimento judicial a doutrina dos *poderes implícitos* da ONU, fortalecida em 1962 pelo Parecer da Corte de Haia no caso de *Certas Despesas da ONU*... Parece ter havido, pois, naquela altura, um certo descompasso entre o processo de interpretação dos poderes atribuídos aos órgãos da ONU e aos da OEA.

Contudo, a matéria seguiria evolução distinta na OEA, ao voltar a ser objeto de estudo da Comissão Jurídica Interamericana em 1960. Em novo Parecer sobre o alcance das faculdades do Conselho da OEA, emitido naquele ano, a Comissão introduziu modificações no Parecer de uma década atrás. A matéria foi retomada pelo delegado norteamericano, defendendo a tese de que cabia ao Conselho decidir sobre sua própria competência, não devendo fixar-se regras rígidas a respeito[57]; a proposta chegava a fazer referência explícita a "funções implícitas" do Conselho da OEA[58]. A Comissão Jurídica Interamericana observou de início que se não houver normas expressas, não pode o Conselho criá-las, faculdade reservada à Conferência Internacional Americana; contudo, pode o Conselho da OEA interpretar se determinado caso submetido a seu conhecimento recai sob sua competência (a chamada "competência da competência"), faculdade esta a ser exercida "dentro dos limites expressos

fixados pelas normas vigentes"[59].

Mais recentemente, voltou-se novamente a defender a tese de que "do ponto de vista estritamente jurídico e institucional o Órgão de Consulta não apenas tem a faculdade como também a responsabilidade de tomar todas as medidas ou ações que sejam necessárias, quaisquer que forem as matérias ou assuntos sobre os quais versem, sem prejuízo de que tenha que se admitir que o grau em que exerce sua competência depende, sobretudo, de considerações e decisões políticas"[60]. Assim, na ausência de dispositivos da Carta da OEA ou do TIAR, limitando expressa ou tacitamente a competência do órgão de consulta, está este "autorizado a tomar conhecimento das distintas categorias de atos, fatos, situações e controvérsias contempladas naqueles dois instrumentos", não cabendo aqui objetar com base no princípio da não-intervenção nos assuntos internos ou externos dos Estados ou no da inviolabilidade de seu território[61].

Ademais, levou a Comissão em conta a própria *prática* do Conselho da OEA como elemento para interpretação dos poderes a ele atribuídos[62]. Assim, por exemplo, quando se apresenta uma solicitação para uma Reunião do Órgão de Consulta (sob o TIAR), deve o Conselho determinar se recai ou não sob os artigos pertinentes do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca[63]. Enfim, em comentário significativo, ponderou a Comissão que se por ocasião do Parecer de 1950 (*supra*) "o tema da competência do Conselho apareceu como vinculado a orientações políticas diversas, essa circinstância não se apresenta hoje"[64], uma década após. Em explicação de voto o membro norte-americano referiu-se aos "poderes enumerados e implícitos" do Conselho da OEA[65], ao passo que o argentino ponderou que a interpretação da Comissão equivalia à que prevaleceu na prática[66].

2. Evolução da Prática Organizacional.

A prática organizacional constitui, com efeito, importante elemento para a apreciação da evolução dos regimes criados por *traités-cadre* ou constitutivos de organismos internacionais[67]. Senão vejamos dois exemplos. No sistema da Carta da ONU, as funções do Conselho de Segurança estão claramente estabelecidas nos capítulos VI (solução de conflitos) e VII (cessação e prevenção de hostilidades), cabendo, nesse setor, à Assembléia Geral, formular recomendações mas sem o poder de decisão. Na prática, no entanto, a evolução seguiu caminho distinto: a partir da resolução 377 A (V) da Assembléia Geral (resolução "Uniting for Peace"), de 9 de novembro de 1950 — resolução tecnicamente sem efeitos mandatótios — verificou-se uma gradual transferência à Assembléia Geral da responsabilidade pela manutenção da paz, em decorrência da paralisia do Conselho de Segurança pelo uso do veto[68].

Já no sistema da Carta da OEA (anterior ao Protocolo de Buenos Aires de 1967), a Conferência Interamericana deveria reunir-se a cada cinco anos, mas nos primeiros 19 anos de vida da OEA reuniu-se apenas uma vez, em Caracas em 1954. "O vácuo assim criado tem sido preenchido por frequente Reuniões de Consulta de Ministros das Relações Exteriores para lidar com questões urgentes confrontando o hemisfério"; assim, na prática, "a Reunião de Consulta, o segundo na hierarquia dos órgãos da OEA, superou em grande parte a Conferência Interamericana na estrutura hierárquica"[69], a ponto de ser tido como órgão mais ativo, desequilibrando todo o sistema[70].

Admite-se normalmente que os órgãos competentes para agir "são competentes para interpretar os dispositivos do tratado que lhes digam respeito" e assim determinar sua própria competência, mas como não podem impor judicialmente sua interpretação aos Estados membros, tal situação pode vir a criar dificuldades, até hoje não resolvidas[71]. Outro aspecto digno de nota é que a atividade por assim dizer "legislativa" dos órgãos internacionais não equivale a *treaty-making*, pois é evidente que resoluções e declarações daqueles órgãos distinguem-se de tratados e convenções ordinários e não estão sujeitos a ratificação; no entanto,

contribuem decisivamente para a evolução e renovação do direito internacional consuetudinário, *processo este que é acelerado pela praxe das organizações internacionais de consultar* previamente os governos e obter informações através de técnicas modernas de comunicação[72]. Cabe ademais aqui ressaltar que a própria implementação das competências dos organismos internacionais requer por vezes a conclusão de acordos subsequentes (como é o caso, e.g., dos acordos militares sob o artigo 43 da Carta da ONU, e dos acordos de tutela sob o capítulo XII, artigos 75-85, da Carta da ONU)[73]. Referência pode aqui ser feita também a acordos diversos entre a Secretaria Geral da OEA e governos dos Estados membros[74].

3. Conteúdo e Efeitos dos Instrumentos Internacionais no Sistema Interamericano.

É inegável a contribuição de resoluções e declarações (enunciando princípios gerais) ao desenvolvimento do sistema interamericano, particularmente face aos problemas de insuficiência de ratificações e de reservas dos tratados interamericanos[75]. Muito embora, do ponto de vista jurídico, não tenham efeito estritamente obrigatório, tais resoluções discorreram sobre aspectos organizacionais e chegaram mesmo a criar órgãos permanentes, "transcendendo a duração da Conferência que as adotaram, sem o apoio de um tratado constitutivo": lembrem-se, e.g., a Declaração de Lima de 1938 estabelecendo um sistema de consultas (para situações ameaçando a paz ou segurança continentais, ou a integridade territorial de qualquer Estado americano), e a Resolução IX da Conferência do México de 1945 criando órgãos periódicos (como as Reuniões dos Ministros das Relações Exteriores) e permanentes (como o Conselho da União Panamericana), e estabelecendo assim as bases para criação da futura OEA[76].

O próprio "Ato de Chapultepec"[77] declarou *inter alia* que os Estados americanos incorporaram, desde 1890, ao seu direito internacional, uma série de princípios, "por meio de convenções, resoluções e declarações", — não fazendo distinção alguma acerca da contribuição de cada um desses instrumentos[78]. Mesmo com a criação da OEA, permaneceu indubitável a "necessidade prática" de tratar certas questões (menores) por meio de resoluções, dada a persistente dificuldade verificada na ratificação de tratados[79]. Há mesmo quem hoje não hesite em considerar as decisões das Conferências Interramericanas como "a fonte do *direito internacional americano por excelência", situando-se suas resoluções — de indiscutível* valor jurídico — "a meio caminho entre a convenção e o costume"[80].

Uma significativa e rica amostra da importância de resoluções no sistema interamericano é fornecida pelo *Manual of Inter-American Relations* (edição revista, 1956), preparado pelo então Departamento de Direito Internacional da União Panamericana (OEA): nele se encontram sistematicamente classificados, de modo indiferenciado e seguindo o esquema da própria Carta da OEA, os inúmeros tratados, convenções, resoluções, declarações e recomendações adotados em Conferências Interamericanas e Reuniões de Consulta (até a X Conferência Interamericana, de Caracas em 1954), sobre todos os temas e questões cobertos pela Carta da OEA e pela organização das atividades da União Panamericana[81].

A própria Comissão Jurídica Interamericana, em Parecer de 1950 sobre o "Conteúdo das Declarações, Recomendações e Outros Atos Análogos das Conferências e Reuniões de Consulta Interamericanas", ponderou que, a contrário de tratados devidamente ratificados criando obrigações, as resoluções não se constituem em "compromissos" obrigatórios, mas nem por isso não há que considerá-las como desprovidas de efeitos sobre a condução das relações internacionais no continente americano. Para a Comissão, "não é necessário atribuir valor jurídico algum a estas recomendações para aceitar como muito provável que seu conteúdo tenha influído na política dos Estados americanos, uns com relação a outros"[82]. Tiveram elas considerável influência na evolução histórica do panamericanismo (cujas etapas iniciais excluíram todo propósito de "compromisso" internacional *stricto sensu*), a exemplo da própria criação de órgãos por meio de tais resoluções[83]. Enfatizou a Comissão o

caráter de cooperação *voluntária* dos atos das Conferências e Reuniões de Consulta Interamericanas em seus primórdios, distintos de obrigações e compromissos derivados de tratados ratificados, acrescentando porém que aqueles atos (recomendações, declarações, dentre outros) contribuíram decisivamente para a consagração de princípios do chamado direito internacional americano e abriram caminho para a conclusão de futuros acordos internacionais[84].

Com efeito, em mais de uma ocasião e em relação a matérias distintas, a própria Comissão Jurídica Interamericana viu-se diante das duas alternativas entre tratados (naturalmente obrigatórios) e resoluções (puramente recomendatórias, do ponto de vista jurídico). Assim, por exemplo, em matéria de reconhecimento de governos, a Comissão sugerira a adoção de uma convenção a respeito, mas a Conferência do Rio de Janeiro de 1965 optou pela aprovação de uma simples resolução sobre o tema[85]. Anos antes, em 1959, em seu projeto de estudos sobre a democracia representativa na América, ponderou a Comissão que somente uma convenção a respeito poderia ter efeitos mandatórios para os Estados, dado que resoluções e declarações, por múltiplas que sejam e pela relativa dificuldade com que são aprovadas, dificilmente asseguram a observância e cumprimento de obrigações, verificando-se uma considerável distância entre elas e a "realidade política e internacional do continente"[86]. Em outras ocasiões verificou-se, em contextos distintos, a mesma antinomia entre tratados obrigatórios e resoluções recomendatórias[87].

Contudo, mesmo esta distinção não se presta a exageros: assim, por exemplo, a Secretaria Geral da OEA foi de parecer — baseado no histórico legislativo do artigo 53 e na prática — de que "as únicas decisões da Assembléia que tinham força jurídica obrigatória eram aquelas mediante as quais se aprovava o programa orçamentário da Organização e se fixavam as quotas dos Estados membros. Este parecer deve ser entendido, naturalmente, no sentido em que foi solicitado, isto é, no sentido da validez que têm as decisões *vis-à-vis* os Estados membros. Obviamente, a situação é completamente diferente quando as decisões que comportam mandatos ou instruções a outros órgãos que dependem diretamente da Assembléia Geral, como ocorre com os três Conselhos, ou que tenham em relação a ela certo grau de dependência, como é o caso, entre outros, das Conferências e dos organismos especializados"[88].

4. Delimitação de Competências e Proteção dos Direitos Humanos.

A questão da delimitação de competências esteve sempre presente na evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. A própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos resultou originalmente não de um tratado, mas da resolução VIII da V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores (Santiago, 1959), órgão de consulta que, assim agindo, pela primeira vez exercia o poder de institucionalização[89] ampliando de certo modo sua competência *ratione materiae*. Poucos anos depois a II Conferência Interamericana Extraordinária (Rio de Janeiro, 1965) ampliou os poderes da Comissão — pela resolução XXII — inclusive para receber petições ou comunicações sobre violações de direitos humanos. Ao eclodir a crise da República Dominicana (1965-1966), a Comissão transformou-se em verdadeiro órgão de ação, operando continuamente naquele país por mais de um ano, ultrapassando em muito suas atribuições de órgão de observação e recomendação; igualmente durante o conflito armado entre Honduras e El Salvador em 1969, membros da Comissão permaneceram naqueles países por aproximadamente quatro meses. Dessa forma a Comissão gradualmente ampliava sua competência, mediante um processo de interpretação liberal e extensiva de seus poderes[90].

Essa evolução culminaria em 1970, quando, com a entrada em vigor do Protocolo de Reformas da Carta da OEA (Buenos Aires, 1967), a Comissão foi enfim erigida em um dos órgãos principais da OEA, pelo qual a Organização realiza seus fins[91]. Passava, assim, a

Comissão, a ser finalmente dotada de base *convencional* definida, com um mandato não mais apenas de promoção mas também de controle e supervisão da proteção dos direitos humanos; fortalecia-se consideravelmente o seu *status* jurídico, colocando fim a eventuais objeções à sua competência. Não surpreende, pois, que, por exemplo, no recente *caso chileno,* tenha a Comissão se engajado na coleta de dados relevantes sobre a situação, visita ao país em questão em missão de investigação *in loco*, e preparo de recomendações e de uma série de relatórios a partir de 1973. Esta é apenas uma ilustração da preocupação da Comissão em zelar pelo respeito aos direitos humanos nos Estados membros da OEA, independentemente de ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos (de 1969) ou outro instrumento juridicamente obrigatório[92]. Enfocado o problema do ângulo dos Estados, é certo que a ratificação, por estes, de instrumentos como a Convenção Americana e os Pactos da ONU de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, constitui a condição *sine qua non* para um tratamento *com seriedade* por parte dos Estados da questão da proteção dos direitos humanso tanto a nível internacional quanto nacional.

Com a entrada em vigor, em meados de 1978, da Convenção Americana de Direitos Humanos, prevendo o estabelecimento de uma Comissão e uma Corte Interamericana de Direitos Humanos, surgiram questões como a da "transição" entre a "atual" Comissão Interamericana e a "futura" Comissão a operar sob a Convenção Americana, e a da relação entre a "nova" Comissão e os Estados membros da OEA que ainda *não* ratificaram a Convenção Americana. O "período de transição" foi objeto de atenção não só da própria Conferência de San José de 1969 (Resolução II da Conferência), como também do Conselho Permanente da OEA, Resolução 253, de 1978[93]. Lembrou o Secretário Executivo da Comissão que esta era "um órgão permanente estabelecido não apenas na Convenção, como na própria Carta da OEA, em seu artigo 51", e que a própria Convenção confirmava, em seu artigo 41, que as funções da Comissão se estendiam a "todos os membros da OEA" (o que explicava porque, a contrário da eleição dos juízes da Corte, os membros da Comissão eram eleitos por todos os Estados membros da OEA)[94]. O mesmo raciocínio foi sustentado pelo presidente da Comissão, que, recordando os artigos 51, 112 e 150 da Carta da OEA, manteve que a "nova" Comissão continuaria aplicando as normas que vinham regendo sua atuação mesmo aos Estados que não fossem partes na Convenção, e aplicaria aos Estados partes os dispositivos pertinentes da Convenção[95].

Também um dos juízes da recém-criada Corte Interamericana argumentou no mesmo sentido, recordando o status da Comissão como órgão da própria OEA (artigos 51 e 112 da Carta, após o Protocolo de Buenos Aires de 1967) e as referências feitas pela própria Convenção Americana a funções e competência da Comissão aplicáveis seja a "Estados partes", seja a "Estados membros" da OEA (artigo 44 e 41(d) da Convenção); assim, a Comissão – cujos membros são designados pela Assembléia Geral da OEA composta de todos os seus Estados membros – é competente para servir, como órgão da OEA, a todos os seus Estados membros (tenham ou não ratificado a Convenção)[96]. Uma interpretação em contrário "teria debilitado todo o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos"[97].

Com efeito, em outubro de 1979 a Assembléia Geral da OEA aprovou o novo Estatuto da Comissão – como órgão representativo de todos os Estados membros da OEA, – incluindo atribuições seja com relação a todos os Estados membros da OEA, tenham ou não ratificado a Convenção Americana (artigos 18 e 20), seja com relação aos Estados partes na Convenção em particular (artigo 19)[98]. Pouco após, em abril de 1980, a Comissão aprovou seu novo Regulamento *inter alia* estabelecendo os procedimentos – consoante seu Estatuto – aplicáveis a Estados que sejam ou não partes na Convenção[99].

Este é um desenvolvimento digno de registro, e que nos faz recordar um argumento avançado em relação à Convenção Européia que nos parece igualmente válido em relação à Convenção Americana: enquanto tais convenções estabelecem sistemas de proteção internacional dos direitos humanos a nível regional, as regras gerais de interpretação de trata-

dos[100] evoluíram primariamente como guias ou diretrizes ao processo de interpretação pelas próprias partes contratantes. Ora, no caso das convenções supracitadas impõe-se uma interpretação objetiva de seus dispositivos, dado o caráter essencialmente objetivo das obrigações contraídas pelas partes contratantes, visando a proteção dos direitos humanos e não o estabelecimento de direitos recíprocos e subjetivos para as partes contratantes. Isto equivaleria a uma interpretação que buscasse a realização dos propósitos daquelas convenções, ou seja, uma interpretação "dinâmica" à luz de "desenvolvimentos em atitudes políticas e sociais"[101].

Com efeito, os redatores da Convenção Americana houveram por bem nela incluir um dispositivo (artigo 29) contendo normas de interpretação. Estas não poderiam ser mais claras, ao rejeitarem expressamente uma interpretação das disposições da Convenção que viesse a suprimir ou limitar o gozo e exercício dos direitos reconhecidos na Convenção, na legislação interna dos Estados partes, ou em outros atos internacionais sobre direitos humanos[102].

A significação e o alcance de um experimento como o da Convenção Americana sobre Direitos Humanos podem ser medidos por seus possíveis efeitos jurídicos no direito *interno* dos Estados partes. A esse respeito, cabe recordar o artigo 2 da Convenção, pelo qual "se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades"[103]. Pouco após a adoção da Convenção Americana em San José (novembro de 1969), a Delegação dos Estados Unidos, em relatório de abril de 1970, indicou que o principal efeito desse artigo era o de "permitir aos Estados partes tratar os dispositivos substantivos da Convenção como sendo *non-self-executing*", e comentou que o artigo 2 era "suficientemente flexível possibilitando a cada país implementar da melhor maneira o tratatado de acordo com sua prática interna"[104].

Pouco após a adoção da Convenção, comentou-se que se se interpretar o artigo 2 de modo tal a possibilitar a rejeição de tentativas de invocar a Convenção Americana perante os tribunais nacionais visando assegurar um direito conflitante com a legislação interna (ou não existente nesta), com base na tese de que sem a legislação interna adicional prevista no artigo 2 um indivíduo não poderia derivar direitos diretamente da Convenção, então a Convenção Americana deixaria de ter "um impacto significativo na administração da justiça quotidiana mesmo nos países americanos que eventualmente a ratificassem. Esta, pelo menos, tem sido a experiência naqueles Estados que, embora tivessem ratificado a Convenção Européia, não lhe atribuem o status de direito interno"[105]. Tudo indica, no entanto, que o artigo 2 da Convenção Americana não tenha outro alcance senão "o de recomendar aos Estados que incorporem à sua legislação interna as disposições meramente programáticas da Convenção", visando o cumprimento dessas disposições "nos casos — que não são muitos — em que estas não se bastem a si próprias"[106].

Conviria aqui recordar o artigo 25 da Convenção Americana, reconhecendo a toda pessoa o direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso *efetivo* perante os juízes ou tribunais nacionais na salvaguarda de seus direitos fundamentais reconhecidos pela Convenção, pela constituição ou pela lei. Tal dispositivo encontra paralelo no artigo 13 da Convenção Européia, ilustrando um dever imposto aos Estados partes e a interação entre o direito interno e as normas da Convenção. Com efeito, o impacto da Convenção Européia no direito interno dos Estados membros pode ser apreciado de ângulos distintos, como, por exemplo, "o efeito de determinados casos ao acarretar mudanças legislativas internas para harmonizar as leis nacionais dos Estados membros com o sistema da Convenção", e, por outro lado, a influência — menos analizada até hoje — do direito interno no sistema

da Convenção[107]. O fato é que ambas Convenções regionais, a Européia e a Americana, a par de seus próprios órgãos e mecanismos, confiam assim a proteção dos direitos humanos também — e primariamente — à legislação constitucional e ordinária e aos órgãos e procedimentos do direito público interno; esse fato tem sido amplamente reconhecido na experiência sob a Convenção Européia, em que tribunais nacionais dos Estados partes têm procedido à sua própria interpretação e aplicação do artigo 13 da Convenção Européia[108].

O problema do artigo 13 surge particularmente em relação aos Estados em que a Convenção Européia não possui o status de direito interno; assim, o dispositivo teria uma "natureza processual", incorporado que foi àquela Convenção para o propósito limitado de impedir cautelosamente a interposição, de um modo ou de outro, de imunidade governamental como objeção a uma ação impetrada perante os tribunais nacionais visando a reparação de supostas violações da Conveção[109]. A aplicação do artigo 25 da Convenção Americana poderá assim inspirar-se na rica experiência da aplicação paralela do artigo 13 da Convenção Européia.

Em nossos dias, ao início da década de oitenta, é certo que persiste uma brecha ou distância entre o progresso normativo alcançado pelo sistema interamericano na proteção dos direitos humanos e a realidade dos direitos humanos no continente, mas como já bem se ressaltou, "sem os progressos do direito internacional, a realidade seria ainda mais negativa"[110]. A atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, já bem antes da entrada em vigor da convenção Americana, tem sido certamente um elemento decisivo para a evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Até 1975, por exemplo, tinha a Comissão examinado mais de 1.800 comunicações sobre direitos humanos,[111] obra considerável para um órgão até então operando sem que a Convenção tivesse entrado em vigor. Em fins de 1978 já chegavam a 3.200 os casos examinados pela Comissão (compreendendo mais de dez mil vítimas, de 18 ou 19 países); isto significa que a Comissão considerou 20% dos casos em seus primeiros quinze anos de atuação, e aproximadamente 80% dos casos no período de cinco anos entre 1973 e 1978[112].

Aos resultados concretos em inúmeros casos individuais acrescente-se a importante função *preventiva* exercida pela Comissão. Em decorrência de suas recomendações de caráter geral dirigidas a determinados governos, ou formuladas em seus relatórios anuais, "foram derrogados ou modificados leis, decretos e outros dispositivos que afetavam negativamente a vigência dos direitos humanos", foram criados ou fortalecidos mecanismos de proteção no ordenamento interno ou nacional, e "se estabeleceram ou aperfeiçoaram recursos e procedimentos para a melhor tutela" dos diritos humanos[113].

5. A Pretensão "Competência Nacional Exclusiva" no Sistema Interamericano.

No sistema interamericano, a tormentosa questão da pretensa "competência nacional exclusiva" ou domínio reservado dos Estados poderia bem ser estudada no contexto ou âmbito mais amplo do dever de não-intervenção[114]. A interação entre as duas concepções faz-se notar no artigo 18 (proibição de todos os tipos de intervenção) e artigo 19 (proibição de medidas coercitivas para a obtenção de vantagens de outros Estados) da Carta da OEA[115]. Em certa ocasião o problema do domínio reservado como tal foi considerado no sistema interamericano. A V Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores decidiu, por sua resolução V, transmitir à Comissão Jurídica Interamericana um projeto de resolução sobre não-intervenção, apresentado pela delegação do México, para estudo e um relatório sobre o aspecto jurídico de tal projeto de declaração. A delegação do México propôs que uma cláusula expressa sobre o domínio reservado, semelhante à da Carta da ONU (artigo 2(7), fosse inserida na Carta da OEA, declarando que esta "não poderá intervir em questões que pertençam essencialmente ao domínio reservado de seus membros, a menos que esse princípio contravenha a aplicação de medidas e procedimentos previstos no capítulo V da Carta

da Organização, e definidos no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca"[116].

O assunto foi encaminhado à Comissão Jurídica Interamericana, que, no parecer que proferiu aos 22 de setembro de 1960, começou por relembrar os antecedentes do artigo 2(7) da Carta da ONU, ponderando que, "no que se pode verificar através de um exame dos documentos preparatórios, o que realmente se buscava com relação a essas modificações da terminologia na redação do artigo 2(7) da Carta era garantir a proteção por um dispositivo que prolongasse situações que fosse do interesse de certos poderes perpetuar"[117]. A Comissão lamentou que a Corte Internacional de Justiça não tivesse ainda se pronunciado diretamente sobre o problema do domínio reservado[118]; o artigo 2(7) da Carta da ONU, afirmou ele, ao invés de orientar as ações da Organização em suas relações com os Estados membros, e daqueles Estados entre si, constituía, ao contrário, uma fonte e "elemento de confusão"[119].

Relembrou ainda a Comissão, no tocante à proposta mexicana, que já existia um dispositivo nos instrumentos regulamentando o sistema interamericano, a saber, o artigo 5 do Pacto de Bogotá, que previa expressamente a cláusula do domínio reservado. Além disso, o artigo 23 da Carta da OEA (com emenda) afirmava a obrigação dos Estados americanos de submeterem todos os conflitos internacionais que pudessem surgir entre eles aos procedimentos estabelecidos pela Carta da OEA, antes de serem encaminhados ao Conselho de Segurança da ONU[120]. Por conseguinte, prosseguiu a Comissão, "a exceção do domínio reservado fôra levada em conta, no que diz respeito ao sistema interamericano, com relação à solução pacífica de conflitos, no local que parecia mais apropriado[121] (isto é, no tratado especial, o Tratado Interamericano de Solução Pacífica, ou Pacto de Bogotá).

A Comissão concluiu que a proposta em questão apresentava os mesmos "defeitos técnicos e ambiguidades" do artigo 2(7) da Carta da ONU. No continente americano, onde o domínio reservado dos Estados já se encontrava devidamente protegido[122], acrescentou, qualquer controvérsia sobre o domínio reservado levaria em consideração o critério do direito internacional e o artigo 5 do Pacto de Bogotá contanto que a Corte Internacional de Justiça fosse o órgão chamado a decidir a controvérsia em questão[123]. Consequentemente, não havia lacuna alguma no sistema interamericano que tornasse necessária uma regra especial visando proteger o domínio reservado dos Estados, "circunstância esta que foi certamente levada em conta pelos redatores da Carta que, conhecedores dos dispositivos do artigo 2(7), não os adotaram"[124]. A Comissão foi, portanto, do parecer de que a proposta em exame era "tecnicamente desaconselhável e que a sua adoção não resultaria em vantagens para o sistema atual estabelecido pelos tratados interamericanos"[125].

IV. OBSERVAÇÕES FINAIS.

Às ponderações e conclusões apresentadas no decorrer do presente estudo em relação a cada tópico acima examinado, caberia aqui acrescentar algumas breves observações finais. Problemas da natureza dos aqui examinados, em sua maior parte, e particularmente os problemas de delimitação de competências dos organismos políticos internacionais — problemas *internos*, das relações dos órgãos internacionais entre si, e *externos*, das relações entre as organizações internacionais e os Estados membros, — continuam, em seu estágio atual de desenvolvimento, a ser estudados sob a rubrica do direito internacional público, mas talvez não se deva excluir a possibilidade de que ainda venham eventualmente a se desenvolver em um sistema jurídico separado ou próprio[126].

O fenômeno contemporâneo do multilateralismo nas relações internacionais lança hoje a atenção, sempre que surge um problema ou crise internacional, para a questão crucial da delimitação de competências dos órgãos políticos internacionais. No caso da ONU, organização de vocação universal por excelência, verificou-se, no decorrer dos anos, uma extraordi-

nária expansão dos poderes atribuídos a seus órgãos, mediante um processo de interpretação evolutiva de sua Carta em que se tem levado em conta a própria prática organizacional como elemento de interpretação na determinação daqueles poderes, assegurando assim à Organização grande capacidade de adaptação a novas circunstâncias da conjuntura internacional. A esse respeito, a consagração definitiva da doutrina dos "poderes implícitos" da ONU, cedo na vida da Organização (1949 em diante), exerceu um papel decisivo nessa evolução e serviu de base para a atuação da ONU em circunstâncias e contextos jamais previstos quando da elaboração original de sua Carta.

No tocante à OEA, organização regional de escopo bem mais limitado, a asserção dos "poderes implícitos" da Organização passou por um processo bem mais tormentoso, só recebendo reconhecimento em um estágio mais avançado da existência da OEA (1960 em diante). Ainda que, naquela altura, pareça ter havido um certo descompasso entre o processo de interpretação de poderes atribuídos aos órgãos da ONU e da OEA, a prática organizacional acabou por prevalecer, em um caso como em outro, como importante elemento para a apreciação da evolução dos regimes criados por *traités-cadre* ou constitutivos de organismos internacionais. Impõe-se, assim, bastante cuidado, no sentido de evitar generalizações no presente paralelo entre a ONU e a OEA, no tocante à evolução das competências de seus respectivos órgãos políticos.

Se, na prática da ONU, a doutrina dos "poderes implícitos" foi adotada mais prontamente e com mais clareza do que na prática da OEA, o inverso se deu com a questão da chamada competência nacional exclusiva: aqui, a prática da ONU comporta uma série de incertezas e ambiguidades (cf. *supra*), que foram corretamente afastadas pela OEA (Comissão Jurídica Interamericana) de sua prática. A questão do domínio reservado dos Estados não é de modo algum a única fonte de dúvidas e incertezas: recorde-se, por exemplo, o capítulo do direito internacional da solução pacífica de controvérsias internacionais, subjacente ao qual permanece a *vexata quaestio* da jurisdição compulsória, uma vez que paralelamente ao dever geral dos Estados de solução pacífica de controvérsias subsiste a opção que lhes é deixada de eleger a fórmula da solução apropriada.

A prática internacional (ONU e OEA) demonstra que, em determinadas áreas (e.g., a proteção internacional dos direitos individuais), é possível e mesmo apropriada a regulamentação por meio de instrumentos de conteúdo e efeitos jurídicos variáveis e distintos (tratados ou convenções, resoluções, declarações). Esses instrumentos, variáveis e distintos, exerceram influência considerável na própria evolução histórica do sistema interamericano; diversas foram as ocasiões — inclusive perante a Comissão Jurídica Interamericana — em que, em contextos distintos, verificou-se a antinomia — ou alternativa — entre tratados obrigatórios ou resoluções recomendatórias, optando-se por uma ou outra solução.

No tocante às resoluções em particular, há uma *presunção de sua validade* decorrente da própria competência dos órgãos internacionais de interpretar os poderes que lhes são atribuídos pelas cartas constitutivas[127]. E a despeito do silêncio do artigo 38 do Estatudo da Corte Internacional de Justiça, não há como negar que as resoluções de organismos internacionais tenham nos últimos anos contribuído para a formação e desenvolvimento do direito internacional. As incertezas que possam circundá-las — e.g., em razão de sua heterogeneidade — também pairam sobre fontes clássicas do direito internacional (como o costume, os princípios gerais do direito, a equidade), o que dificilmente poderia militar contra sua inclusão ou reconhecimento como nova categoria nas fontes do direito internacional, ao menos limitativamente alguns tipos de resoluções sob determinadas condições e circunstâncias[128]. Os atos de organizações internacionais como a ONU e a OEA, de conteúdo e efeitos jurídicos variáveis, são decerto juridicamente relevantes e em muito têm influenciado a prática dos Estados e, por conseguinte, a própria evolução do direito internacional contemporâneo.

NOTAS

1. Os artigos 104 e 105 da Carta da ONU dizem respeito mais propriamente à capacidade jurídica da Organização no território e sob o direito interno dos Estados membros; referência expressa à "personalidade jurídica" da Organização pode ser encontrada no artigo 1 (seção I) da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU.
2. M. Rama-Montaldo, "International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations", 44 *British Year Book of International Law* (1970) p. 144.
3. G.I. Tunkin, "The Legal Nature of the United Nations", 119 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1966) pp. 11-66. É curioso que o próprio autor admite o registro de nada menos de 103 vetos da União Soviética no Conselho de Segurança até fins de 1965 (cf. *ibid.*, p. 40). Estatísticas indicam, até meados de março de 1970, 105 vetos da União Soviética, 4 da Grã-Bretanha, 3 da França, 1 dos Estados Unidos e 2 da China (Nacionalista); I.L. Claude Jr., *Swords into Plowshares*, 4a. ed., N.Y., Random House, 1971, pp. 141-162. Ora, foi precisamente o uso abusivo do veto, particularmente pela União Soviética, que gerou a "paralisia" do próprio Conselho de Segurança e precipitou a adoção da resolução *"Uniting for Peace"* (da A.G.) facultando à Assembléia Geral assumir competência *residual* na manutenção da paz e segurança internacionais em decorrência do efeito paralisante do veto no Conselho de Segurança.
4. *ICJ Reports* (1962) p. 168.
5. F. Seyersted, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, Copenhagen, 1963, pp. 28-111.
6. "Especificados ou implícitos em seus documentos constitutivos e desenvolvidos na prática", acrescentou a Corte. *ICJ Reports* (1949) p. 180.
7. *ICJ Reports* (1949) pp. 180-183. Para um estudo a respeito, cf. Rahmatullah Khan, *Implied Powers of the United Nations*, Delhi/Bombay/Bangalore, Vikas Publ., 1970, pp. 1-222.
8. Eduardo Jiménez de Aréchaga, "International Law in the Past Third of a Century", 159 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1978) pp. 170-171; *ICJ Reports* (1949) pp. 178-179; e cf. A.A. Cançado Trindade, "la méthode comparative en droit international: une perspective européenne", 55 *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques* (1977) pp. 273-282.
9. G. Weissberg, *The International Status of the United Nations*, London/N.Y., Stevens/Oceana, 1961, pp. 13-20 e 210-211.
10. Cf. A.A. Cançado Trindade, "Desenvolvimentos Recentes no Direito Internacional Contemporâneo", 24 *Revista da Faculdade de Direito da U.F.M.G.* (1976) pp. 123-133.
11. C.F. *ICJ Reports* (1949) pp. 180 e 182; *ICJ Reports* (1962) pp. 157-168 e 178; *ICJ Reports* (1948) p. 68; *ICJ Reports* (1950) pp. 17-18; *ICJ Reports* (1956) pp. 85-92; *ICJ Reports* (1954) p. 56; *ICJ Reports* (1971) pp. 53-54; PCIJ, Série B, nº 2 (1922) pp. 39-41.
12. *ICJ Reports* (1971) p. 30.
13. *Ibid.*, pp. 31-32.
14. F. Seyersted, *op. cit.*, pp. 21-24.
15. *Ibid.*, pp. 26-27.
16. R. L. Bindschedler, "La délimitation des compétences des Nations Unies", 108 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1963) p. 327.
17. Cf. caso do *Efeito das Sentenças de Compensação do Tribunal Administrativo da ONU* (1954), *cit. in* C.W. Jenks, *The Proper Law of International Organisations*, London, Stevens/Oceana, 1962, pp. 35-39.
18. E.g., a UNCTAD (1964) e a UNIDO (1966). Somente até 1954, por exemplo, mais de 100 órgãos subsidiários (de natureza, composição e funções diversas) foram criados. Desfazia-se, assim, o velho mito de que organismos do gênero só poderiam ser criados por tratados devidamente ratificados pelos Estados. L.B. Sohn, "The Development of the Charter of the United Nations: the Present State", *The Present State of International Law — International Law Association 1873-1973*, Deventer, Kluwer, 1973, p. 58; Jorge Castañeda, *Legal Effects of United Nations Resolutions*, N.Y., Columbia University Press, 1969, p. 52.
19. Badr Kasme, *La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traites*, Paris, LGDJ, 1960, pp. 49-62; Clive Parry, "The Treaty-Making Power of the United Nations", 26 *British Year Book of International Law* (1949) pp. 108-149; Y. Souliotis, "La capacité des organisations internationales de conclure des accords d'après leurs actes constitutifs et la pratique", 25 *Revue hellénique de droit international* (1972) pp. 201-225.
20. E.g., programas de assistência técnica e de promoção de desenvolvimento sócio-econômico e cultural.
21. Cf., e.g., C.E. Toussaint, *The Trusteeship System of the United Nations*, London, Stevens, 1956, pp. 1 ss..
22. Cf., e.g., E.J. Sady, *The United Nations and Dependent Peoples*, Washington, Brookings Inst., pp. 65-121.

23. M. Barbier, *Le Comité de Décolonisation des Nations Unies*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 74-81, 210-212 e 245-633; J. Sette Câmara, "O Fim do Colonialismo", 38-39 *Tempo Brasileiro* (1974) pp. 5-12 e 23; P.K. Menon, "United Nations Special Committee and Decolonization", 9 *Indian Journal of International Law* (1969) pp. 19-46; F. Martine, "Le Comité de Décolonisation et le droit international", 74 *Revue générale de droit international public* (1970) pp. 387-389; A. Khol, "The 'Committee of Twenty-Four' and the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples", 3 *Revue des droits de l'homme/Human Rights Journal* (1970) pp. 21-50.
24. Rosalyn Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford, University Press, 1963, pp. 100-104 e 315-316; A. Rigo Sureda, *The Evolution of the Right of Self-Determination — A Study of United Nations Practice*, Leiden, Sijthoff, 1973, pp. 1 ss.; S. Calogeropoulos-Stratis, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Bruylant, 1973, pp. 1 ss.; A.A. Cançado Trindade, *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, pp. 71-72.
25. J. Castañeda, *Legal Effects..., op. cit.*, p. 4; S.D. Bailey, *The General Assembly of the United Nations*, London, Stevens, 1960, p. 253.
26. Cf. S. Rosenne, "Is the Constitution of an International Organization an International Treaty?", 12 *Comunicazioni e Studi* (1966) pp. 23-89; J.M. Howell, *Conflict of International Obligations and State Interests*, The Hague, M. Nijhoff, 1972, pp. 9 ss.; D. Nincic, *The Problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations*, The Hague, M. Nijhoff, 1970, pp. 304-321; R. Zacklin, *The Amendment of the Constitutive Instruments of the United Nations and Specialized Agencies*, Leyden, Sijthoff, 1968, p. 8.
27. I.L. Claude Jr., *op. cit.*, pp. 175-181; F.A. Vallat, "The Competence of the United Nations General Assembly", 97 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1959) pp. 207-287; M.K. Nawaz, "Law and International Organization — A Perspective on the United Nations", 17 *Indian Journal of International Law* (1977) pp. 234-241; J. Castañeda, *Legal Effects..., op. cit.*, p. 34; A. Verdross, "Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies", 83 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1953) pp. 64-67.
28. J. Castañeda, *Legal Effects..., op. cit.*, pp. 117-138; Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, *Les résolutions dans la formation du droit international du développement*, Genève, I.U.H.E.I., 1971, pp. 5-19.
29. J. Castañeda, *Legal Effects..., op. cit.*, pp. 1-16; A.A. Cançado Trindade, "Desenvolvimentos Recentes...", *op. cit.*, pp. 123-133.
30. Cf. a respeito, e.g., O.Y. Asamoah, *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations*, The Hague, M. Nijhoff, 1966, pp. 68-213.
31. J. Castañeda, *Legal Effects..., op. cit.*, pp. 165-196.
32. F.Y. Chai, *Consultation et consensus: un aspect du fonctionnement du Conseil de Sécurité*, N.Y., UNITAR, 1971, pp. 1 ss.; C.W. Jenks, "Unanimity, the Veto, Weighted Voting, Special and Simple Majorities and Consensus as Modes of Decision in International Organizations", *Cambridge Essays in International Law — Essays in Honour of Lord McNair*, London, Stevens/Oceana, 1965, pp. 48-63; S. Bastid, "Observations sur la pratique du consensus", *Multitudo Legum Ius Unum — Festschrift für Wilhelm Wengler*, vol. I, Berlin, Inter-Recht, 1973, pp. 11-25; G. de Lacharrière, "Consensus et Nations Unies", 14 *Annuaire français de droit international* (1968) pp. 9-14.
33. Pareceres sobre: *Efeito das Sentenças de Compensação do Tribunal Administrativo da ONU* (1954), *Julgamentos do Tribunal Administrativo da OIT sobre Reclamações contra a UNESCO* (1956), *Certas Despesas das Nações Unidas* (1962), *cit. in:* K. Skubiszewski, "A New Source of the Law of Nations: Resolutions of International Organisations", *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, I.U.H.E.I., 1968, p. 520 e n. 43.
34. Cf. explicação de voto do Juiz Ammoun, caso da *Barcelona Traction* (Segunda Fase), *ICJ Reports* (1970) pp. 302-303.
35. Caso do *Sahara Ocidental*, *ICJ Reports* (1975) pp. 20, 23, 26-37, 40, 57 e 67-68. A própria Assembléia Geral da *ONU*, na resolução *3232* (XXIX) de 1970 (sobre a revisão da função da Corte Internacional de Justiça) já admitira que a Corte poderia levar em conta as resoluções da Assembléia refletindo o desenvolvimento do direito internacional; cf. Ch. Schreuer, "Recommendations and the Traditional Sources of International Law", 20 *German Yearbook of International* (1977) p. 112 e nº 42.
36. Ch. Schreuer, "Recommendations and...", *op. cit.*, pp. 103-118; e cf. K. Skubiszewski, "Recommendations of the United Nations and Municipal Courts", 46 *British Year Book of International Law* (1972-1973) pp. 353-364.
37. A.A. Cançado Trindade, *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, pp. 31-33; A.A. Cançado Trindade, "Reavaliação das Fontes do Direito Internacional Público ao Início da Década de Oitenta", 18 *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal* (1981) nº 69, pp. 126-134.

38. R. Zacklin, *The Amendment of the Constitutive Instruments... op. cit.*, pp. 181-182; L. B. Sohn, "Due Process in the United Nations", 69 *American Journal of International Law* (1975) pp. 620-621; L.B. Sohn, "Enabling the United States to Contest 'Illegal' United Nations Acts", 69 *American Journal of International Law* (1975) pp. 852-854; F. Morgenstern. "Legality in International Organizations", 48 *British Year Book of International Law* (1976-1977) pp. 241, 246-247, 253 e 255; E. Lauterpacht, "The Legal Effect of Illegal Acts of International Organisations", *Cambridge Essays in Honour of Lord McNair*, London, Stevens/Oceana, 1965, pp. 88-121.
39. R. Zacklin, *The Amendment of the Constitutive Instruments..., op. cit.*, pp. 180-197; Quincy Wright, *International Law and the United Nations*, Bombay/Calcutta/New Delhi, Asia Publ. House, 1960, pp. 22-25 e 38.
40. Cf. A.A. Cançado Trindade. "The Voluntarist Conception of International Law: A Re-Assessment", 59 *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques* (1981) pp. 220-221.
41. Cf. A.A. Cançado Trindade, *O Estado e as Relações Internacionais: O Domínio Reservado dos Estados na Prática das Nações Unidas e Organizações Regionais*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979, pp. 13-50.
42. A.A. Cançado Trindade, "The Domestic Jurisdiction of States in the Practice of the United Nations and Regional Organisations", 25 *International and Comparative Law Quarterly* (1976) pp. 715-765.
43. M. Bourquin, *L'État souverain et l'organisation internationale*, N.Y., Manhattan Publ. Co., 1959, p. 28.
44. D.W. Bowett, "The United Nations and Peaceful Sttlement", *International Disputes: the Legal Aspects*, London, Europa Publ, 1972, pp. 193-194; S.D. Bailey, *The General Assembly of the United Nations — A Study of Procedure and Practice*, London, Stevens, 1960, p. 145.
45. Report [of a Study Group of the David Davies Memorial Institute of International Studies], *International Disputes: the Legal Aspects*, London, Europa Publ., 1972, p. 14; D.W. Bowett, "The United Nations...", *op. cit.*, p. 180.
46. Dan Ciobanu, *Preliminary Objections Related to the Jurisdiction of the United Nations*, The Hague, M. Nijhoff, 1975, pp. 47-149.
47. V. Pechota, *The Quiet Approach — A Study of the Good Offices Exercised by the United Nations Secretary-General in the Cause of Peace*, N.Y., UNITAR, 1972, pp. 2-25; G. Fischer, "Les compétences du Secrétaire Général", 1 *Annuaire français de droit international* (1955) pp. 346-348; M.W. Zacher, "The Secretary General and the United Nations' Function of Peaceful Settlement", 20 *International Organization* (1966) pp. 725-738.
48. D.W. Bowett, *United Nations Forces — A Legal Study of United Nations Practice*, London, Stevens, 1964, pp. 266-312.
49. Cf., e.g., C.G. Teng e K.L. Hancock, *Synopses of United Nations Cases in the Field of Peace and Security 1946-1965*, N.Y., Carnegie Endowment for International Peace, 1966, pp. 1-76; M.D. Donelan e M.J. Grieve, *International Disputes: Case Histories 1945-1970*, London, Europa Publ., 1973, pp. 13-279; e cf. também L.B. Sohn, *Cases on United Nations Law*, 2a. ed. rev., Brooklyn, Foundation Press, 1967, cap. VI, pp. 291-862; W. Chamberlin, Th. Hovet Jr. e E. Hovert, *A Chronology and Fact Book of the United Nations 1941-1976*, Dobbs Ferry/N.Y., Oceana, 1976, pp. 11-88; F.S. Northedge e M.D. Donelan, *International Disputes: the Political Aspects*, London, Europa Publ., 1971, pp. 277-278, 295, 239-242, 229-230, 307, 310, 323-324, 326 e 330. E cf., *inter alia*, C.H.M. Waldock, "Decline of the Optional Clause", 32 *British Year Book of International Law* (1955-1956) pp. 244-287.
50. H. Kelson, *Principles of International Law* (ed. R. Tucker), 2a. ed. rev., N.Y., Holt/Rinehart/Winston, 1966, pp. 525-530; R. Higgins, "Policy Considerations and the International Judicial Process., 17 *International and Comparative Law Quarterly* (1968) pp. 74 e 83-84.
51. Cf., nesse sentido, e.g., C.Sepúlveda, *Las Fuentes del Derecho Internacional Americano*, México, Ed. Porrúa, 1975, pp. 64 e 67-69.
52. O que *não* significa que possa o Conselho atuar como um tribunal judicial. Ch. G. Fenwick, *La Competencia del Consejo de la Organización de los Estados Americanos*, OEA, 1949, pp. 17, 19, 21, 26 e 28-29, esp. p. 29 (ed. mimeografada). Toda vez que a Comissão Interamericana de Paz, constituída pelo Conselho em 1948, não dispuser de faculdades para a solução de determinado caso, poderá o Conselho assumir e exercer as funções daquela Comissão para determinar se o caso se ajusta aos termos do TIAR (se considerado suficientemente importante para a convocação da Reunião de Consulta). *Ibid.*, pp. 32-34.
53. Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1949-1953*, vol. III, São Paulo, Empr. Gráf. Rev. dos Tribunais, 1955, pp. 191-192, e cf. pp. 188 e 190.
54. *Ibid.*, pp. 196-197.
55. *Ibid.*, p. 201, e cf. pp. 208-209.
56. *Ibid.*, pp. 210-213, e cf. também p. 215.

57. Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1960-1961*, vol. VII, Rio de Janeiro, 1964, pp. 47-49.
58. *Ibid.*, p. 49.
59. Acrescentou a Comissão cautelosamente que tal processo de interpretação *não* poderia ser usado no sentido de "possibilitar uma ampliação" da capacidade legal do Conselho de agir, e que os possíveis erros no exercício daquela competência corrigir-se-iam "pela via hierárquica"; *ibid.*, p. 50.
60. F.V. García Amador, "Marco Jurídico e Institucional de las Relaciones Interamericanas", *Quinto Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, Washington, Secretaria Geral da OEA, 1979, p. 19.
61. *Ibid.*, p. 19.
62. Assim, a Comissão estimou o Conselho como órgão provisório de consulta sob o TIAR, capaz de tomar conhecimento de casos urgentes ou outros casos cuja importância não justificasse uma Reunião dos Ministros das Relações Exteriores; *ibid.*, p. 53.
63. *Ibid.*, p. 54. Levantou a Comissão a possibilidade de se preparar um projeto de protocolo ou resolução esclarecendo as faculdades ou competência do Conselho; *ibid.*, pp. 59-60.
64. *Ibid.*, p. 59.
65. *Ibid.*, pp. 60-61.
66. *Ibid.*, p. 62. À luz tão somente das normas expressas vigentes, não se poderia no seu entender deduzir que o Conselho atua como órgão de consulta, admitindo-se no entanto que a prática corrobora o parecer da Comissão; *ibid.*, p. 62.
67. A.A. Cançado Trindade, "Desenvolvimentos Recentes no Direito Internacional Contemporâneo", 24 *Revista da Faculdade de Direito da U.F.M.G.* (1976) pp. 123-127.
68. Tal mecanismo foi utilizado em diversas crises (e.g., Suez 1956, Hungria 1956, Líbano 1958, Congo 1960). Mesmo a criação das forças de paz da ONU se deu a partir de então no mais das vezes por meio de recomendações da Assembléia Geral, diferentemente do previsto no capítulo VII da Carta. J. Charpentier, *Institutions internationales*, 3e. éd., Paris, Dalloz, 1970, pp. 54-55.
69. W. Manger, "Reform of the OAS — The 1967 Buenos Aires Protocol of Amendment to the 1948 Charter of Bogotá: An Appraisal", 10 *Journal of Inter-American Studies* (1968) pp. 7-8, e cf. pp. 1-14, para uma crítica geral ao Protocolo de Buenos Aires de 1967.
70. C. Sepúlveda, "The Reform...", *op. cit.*, pp. 98 e 103.
71. M. Virally, "The Sources of International Law", *Manual of Public International Law* (ed. M. Sorensen), London, MacMillan, 1968, p. 164.
72. L.B. Sohn, "The Development of the Charter of the United Nations: the Present State", *The Present State of International Law and Other Essays* (International Law Association Centenary 1873-1973), Deventer, Kluwer, 1973, pp. 52-53.
73. Y. Souliotis, "La capacité des organisations internationales de conclure des accords d'après leurs actes constitutifs et la pratique", 25 *Revue hellénique de droit international* (1972) pp. 194-223.
74. Cf., a respeito, Isidoro Zanotti, "Acuerdos entre Estados y Organizaciones Internacionales y entre Organizaciones Internacionales, Especialmente las Interamericanas", *Cuarto Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, Washington, Secretaria Geral da OEA, 1977, pp. 324-338, e cf. pp. 317.338.
75. Somente na VIII Conferência Internacional Americana (Lima, 1938) adotaram-se 112 resoluções e declarações, o que, do ponto de vista das resoluções adotadas, deu destaque àquela Conferência, juntamente com as de Buenos Aires (1936) e México (1945). Ch. G. Fenwick, *The Organization of American States*, Washington, Kaufmann Pr., 1963, pp. 151-153; J. Castañeda, *Legal Effects..., op. cit.*, pp. 177-178, e cf. pp. 166-168.
76. J. Castañeda, *op. cit.*, pp. 179 e 159-160; a Resolução IX da Conferência de 1945 intitulava-se "Reorganização, Consolidação e Fortalecimento do Sistema Interamericano". Relembra ainda o autor o fato de que algumas resoluções declaratórias interamericanas têm efetivamente sido invocadas por tribunais nacionais e internacionais; cf. *ibid.*, p. 180.
77. Resolução VIII, sobre "Assistência Recíproca e Solidariedade Americana", da Conferência do México de 1945.
78. Ch. G. Fenwick, *The Organization..., op. cit.*, pp. 156-157. — Para uma referência recente indiferenciada a convenções (concluídas sob os auspícios da ONU) *assim como* resoluções, declarações e recomendações (adotadas pela ONU), cf. Isidoro Zanotti, "Report...", *op. cit.*, p. 611.
79. Ch. G. Fenwick, *The Organizaiton..., op. cit.*, pp. 157-158.
80. C. Sepúlveda, *Las Fuentes..., op. cit.*, pp. 94-95, e cf. pp. 95-103.
81. Cf. OAS, *Manual of Inter-American Relations* (revised), Conferences and Organizations Series nº 42, Washington, Pan American Union / Department of International Law, 1956, pp. 1-344 e III-XIV.
82. Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1949-1953*, vol. III, São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1955, pp. 172-173. — Também há os que, de uma pres-

pectiva histórica, atribuam a resoluções como a Resolução VIII da Conferência do México de 1945 uma "força jurídica obrigatória". F.V. García-Amador, 'Marco Jurídico...', op. cit., p. 18.

83. Cf. *ibid.*, p. 173.
84. *Ibid.*, pp. 174-183.
85. J.J. Caicedo Castilla, *La Obra del Comité Jurídico Interamericano*, Rio de Janeiro, C.J.I., 1966, p. 86.
86. *Ibid.*, p. 57.
87. Cf. *ibid.* pp. 32 e 55, e cf. pp. 80-82, e, no tocante à solução de controvérsias, pp. 21, 26 e 100-102. — Cf. também o relatório aprovado em 20 de fevereiro de 1974 sobre "o destino dos projetos de convenção e outros estudos preparados pela Comissão Jurídica Interamericana", *in:* Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1974-1977*, vol. XI, Washington, Secretaria Geral da OEA, 1981, pp. 61-67. — Para um estudo detalhado recente sobre a matéria, cf. A.A. Cançado Trindade, "O Impacto de Tratados e Resoluções nas Relações Internacionais na América Latina", *VIII Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano* (1981), Washington D.C., Secretaría General de la OEA, 1982, pp. 236-286; o presente estudo foi incorporado às Conferências "Simón Bolívar" de Direito Internacional de 1981, ministradas pelo Autor como Professor Titular Visitante, na Universidad de Los Andes, em Mérida, Venezuela, de 2 a 9 de novembro de 1981.
88. F.V. García Amador, "Marco Jurídico...", *op. cit.*, pp. 17-18.
89. Poder este teoricamente pela Carta da OEA — artigo 33 — à Conferência Interamericana.
90. Artigos 9 e 3 do Regulamento. Para um estudo detalhado recente, cf. A.A. Cançado Trindade, "A Evolução do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: Avaliação Crítica", 73 *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal* (1982) pp. 107-120.
91. Artigos 51(e) e 112 do Protocolo de Reforma da Carta da OEA.
92. Cf. A.A. Cançado Trindade, "A Evolução do Sistema Interamericano..., *op. cit.*, pp. 110-111.
93. Cf. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1978*, OEA doc. OEA/Ser. L/V/II.47 — doc. 13 rev. 1, de 1979, pp. 9-10.
94. Edmundo Vargas Carreño, "Algunos Problemas que Presentan la Aplicación y la Interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, Secretaria Geral da OEA, 1980, p. 163.
95. Andrés Aguilar, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Entrada en Vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José", *2 Mundo Nuevo* — Caracas (1979) p. 34, e cf. pp. 33-36.
96. Thomas Buergenthal, "La Convención Americana sobre Derechos Humanos: Problemas Escogidos", 2 *Mundo Nuevo* — Caracas (1979) pp. 43-46 e 51-52.
97. E. Vargas Carreño, "Algunos Problemas...", *op. cit.*, p. 163.
98. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1979/1980*, OEA doc. OEA/Ser. L/V/II. 50 — doc. 13 rev. 1, de 1980, pp. 9-12. O próprio Conselho da OEA, em resolução adotada por consenso, confirmou que a Comissão aplicaria a Convenção aos Estados partes, e o seu Estatuto e Regulamento (vigentes na época) e a Declaração Americana de Direitos Humanos (de 1948) aos Estados não-partes na Convenção; Edmundo Vargas Carreño, "[Derechos Humanos:] El Perfeccionamento de los Mecanismos...", *op. cit. infra*, p. 223.
99. *Ibid.*, pp. 12-13.
100. Cf. artigos 31-33 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969.
101. F.G. Jacobs, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1975, pp. 17-18 (e jurisprudência ali citada).
102. Cf. texto do artigo 29 *in Manual de Normas Vigentes em Matéria de Direitos Humanos*, OEA doc. OEA/Serv. L/V/II. 50 — doc. 6, de julho de 1980, p. 38.
103. Texto *in:* OEA, *Manual de Normas Vigentes em Matéria de Direitos Humanos*, OEA doc. OEA/Ser. L/V/II. 50 — doc. 6, de julho de 1980, p. 30.
104. "United States: Report of the Delegation to the Inter-Americano Specialized Conference on Human Rights — American Convention on Human Rights", 9 *International Legal Materials* (1970) pp. 714-715, e cf. também p. 710.
105. Thomas Buergenthal, "The American Convention on Human Rights: Illusions and Hopes", 21 *Buffalo Law Review* (1971) pp. 128-129; Th. Buergenthal, "The American Convention on Human Rights; an Illusion of Progress", *Miscellanea W.J. Ganshoff van der Meersch*, vol. I, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 393-394.
106. E. Vargas Carreño, "Algunos Problemas...", *op. cit.*, p. 155.
107. A.A. Cançado Trindade, "Exhaustion of Local Remedies in International Law and the Role e of National Courts", 17 *Archiv des Volkerrechts* (1977-1978) pp. 337-338.
108. *Ibid.*, pp. 354-357 (e jurisprudência ali revista).

109. Poder-se-ia argumentar que um Estado violou a Convenção se tiver ele efetivamente impedido o exercício de um direito garantido na Convenção; *ibid.*, pp. 357-358. Para um estudo geral do problema, cf. Pierre Mertens, *Le droit de recours effectif devant les instances nationales en cas de violation d'un droit de l'homme,* Bruxelles, Ed. Univ. de Bruxelles, 1973, pp. 1-151. Cf. também Andrew Drzemczewski, "The Domestic Status of the European Convention on Human Rights: New Dimensions", 1 *Legal Issues of European Integration* (1977) pp. 1-85.
110. H. Gros Espiell, "Le système interaméricain comme régime régional de protection internationale des droits de l'homme". 145 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1975) pp. 52-53, e cf. também p. 48. Cf. igualmente E. Vargas Carrño, "La Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano", *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Interancional*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1979, p. 365.
111. H. Gros Espiell, "Le système interaméricain...", *op. cit.*, pp. 29-31.
112. E. Vargas Carrño, "[Derechos Humanos:] El Perfeccionamento de los Mecanismos Interamericanos a la Luz de su Experiencia", *Estudios Internacionales: Derechos Humanos y Relaciones Internacionales* (ed. W. Sanchez G.), Santiago, Instituto de Estudios Internacionales, 1979, p. 227.
113. Andrés Aguilar, "La Comisión Interamericana...", *op. cit.*, p. 38. E cf. A.A. Cançado Trindade, "A Evolução do Sistema Interamericano...", *op. cit.*, pp. 119-120.
114. OEA, doc. OEA/Ser. I/VI.2-CIJ-61, Comissão Jurídica Interamericana, "Contribution of the American Continent to the Principles of International Law That Govern the Responsibility of the State", Majority Opinion, janeiro de 1962, pp. 1-53, representando os pontos de vista de dezesseis países latino-americanos, distintos das posições dos Estados Unidos, incorporadas em parecer subseqüente de 1965 (OEA, doc. OEA/Ser. I/IV.2-CIJ-78, setembro de 1985, pp. 1-13. Cf. também OEA, doc. OEA/Serv. I/VI.2-CIJ-81, Comissão Jurídica Interamericana, "Differences between Intervention and Collective Action", janeiro de 1966. E cf., e.g., I. Fabela, *Intervention,* Paris, Pédone, 1961, pp. 67-212 (sobre a prática da OEA).
115. Emendada pelo Protocolo de Buenos Aires de 1967.
116. OEA, doc. OEA/Serv. I/VI.2, CIJ-58, Comissão Jurídica Interamericana, p. 2.
117. OEA, doc. OEA/Ser. I/VI.2, CIJ-58, Comissão Jurídica Interamericana, "Opinion on the Legal Aspects of the Draft Declaration on Non-Intervention Presented by the Mexican Delgation", 22 de setembro de 1960, p. 12. Com efeito, assim como em certos casos os Estados possam estar interessados em solucionar seus conflitos por meios pacícifos, é possível que em outros casos possam eles estar interessados — por mais lamentável que possa isso parecer — em tentar prolongar o conflito.
118. OEA, doc. OEA/Serv. I/VI.2, CIJ-58, pp. 7-8 e 12-13. O parecer relembrou as propostas feitas na Conferência de San Francisco favorecendo a determinação judicial da matéria pela Corte Internacional de Justiça, e não pareceu muito persuadido pela fundamentação dos diferentes argumentos defendidos pelos grandes poderes (e.g., a omissão de qualquer referência expressa ao critério do direito internacional); *ibid.*, pp. 7-8 e 12-13.
119. OEA, doc. OEA/Ser. I/IV.2, CIJ-58, p. 14.
120. Cf., e.g., sobre este problema (relacionamento entre a OEA e o Conselho de Segurança da ONU), o caso da *Guatemala, Repertoire of the Practice of the U.N. Security Council* (1952-1955) pp. 119-121; e o caso de *São Domingos, ibid.* (1964-1965) pp. 152-156.
121. OEA, doc. OEA/Serv. I/VI.2, CIJ-58, p. 17.
122. Endossando tal ponto de vista, referiu-se ao artigo 11 da Carta da OEA (emendada) e ao artigo 5 do Pacto de Bogotá; *ibid.*, pp. 17-19.
123. *Ibid.*, pp. 18-19.
124. *Ibid.*, pp. 18-19.
125. *Ibid.*, pp. 18-19; cf. também o voto dissidente do delegado mexicano, *ibid.*, pp. 19-29. — Para um estudo geral da matéria, cf. A.A. Cançado Trindade, *O Estado e as Relações Internacionais: O Domínio Reservado dos Estados na Prática das Nações Unidas e Organizações Regionais,* Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979, pp. 13-50, esp. pp. 39-40 e 50.
126. R. Zacklin, *The Amendment of the Constitutive Instruments..., op. cit.*, p. 199; e cf. H.G. Schermers, *International Institutional Law*, vol. 1, Leiden, Sijthoff, 1972, pp. 1 ss.; C.W. Jenks, *The Proper Law of International Organisations,* London, Stevens/Oceana, 1962, pp. 1 ss.; e cf. também E. Shibaeva, "Law of International Organization in the System of Modern International Law", 17 *Indian Journal of International Law* (1977) pp. 227-233; Ph. Cahier, "Le droit interne des organisations internationales", 67 *Revue générale de droit international public* (1963) pp. 563-602; M. Merle, "Le pouvoir réglementaire des institutions internationales", 4 *Annuaire français de droit international* (1958) pp. 341-360; A.A. Cançado Trindade, *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo,* Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, cap. VII, pp. 187-221, esp. pp. 210-212.
127. H. Thierrry, "Les résolutions des organes internationaux dans la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice", 167 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1980) pp. 423-429.
128. A.A. Cançado Trinade, *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo,* Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, pp. 31-33.

DOCUMENTOS

A – CONFERÊNCIA DE CARTAGENA SOBRE DÍVIDA EXTERNA

O agravamento da situação dos países latino-americanos no primeiro semestre de 1984 não conseguiu alterar as posições dos países industrializados (credores da América Latina) os quais, em reunião de cúpula no dia 7 de junho, em Londres, adotaram uma declaração que praticamente ignorou a necessidade de esquemas especiais para resolver o problema da crescente dívida externa dos países do Terceiro Mundo.

Em Cartagena, Colombia, reuniram-se os Ministros das Relações Exteriores e da Economia de 11 países latino-americanos (Brasil, Argentina, Venezuela, México, Colombia, Equador, Bolívia, República Dominicana, Chile, Uruguai e Perú que aprovaram a importante "Declaração de Cartagena" que reproduzimos a seguir.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA (22 de junho de 1984)

Os ministros de Relações Exteriores e de Economia de onze países latino-americanos aprovaram ontem, em Cartagena, um elenco de dezesseis propostas a serem apresentadas aos países e bancos credores, deixando absolutamente claro que o diálogo não pode limitar-se apenas aos bancos e tem que envolver também os governos dos países industrializados.

A Declaração de Cartagena começa com um enunciado político no qual se enfatiza que a América Latina vive uma crise sem precedentes, caracterizada pela diminuição da renda *per capita* e uma queda substancial dos salários reais, com graves conseqüências políticas e sociais.

A mensagem dos ministros aponta números dramáticos:

1 – O valor acumulado da dívida externa é superior à metade de seu produto interno bruto ou três vezes as exportações anuais, como conseqüência da alta das taxas de juros;

2 – Os pagamentos pelo serviço da dívida tiveram um crescimento equivalente a quase o dobro do crescimento das exportações. Nos últimos oito anos, o pagamento de juros consumiu mais de 173 bilhões de dólares, ou seja, a metade do que o subcontinente deve.

3 – O resultado desses fatores é dramático: a América Latina se transformou em

exportadora de recursos financeiros tendo perdido, só em 1983, 30 bilhões de dólares de reservas.

A declaração enfatiza que "em grande parte, o problema da dívida decorre de modificações drásticas das condições em que foram contratados os empréstimos, especialmente no que se refere à liquidez, as taxas de juros e o grau de participação dos organismos multilaterais de crédito".

Os ministros dizem, ainda, que as "modificações tiveram origem nos países industrializados" e fugiram à capacidade de decisão da América Latina, o que põe em relevo "a corresponsabilidade de devedores e credores".

Outros pontos salientes da declaração:

1 — Reafirma-se a decisão de cumprir os compromissos decorrentes do endividamento externo e de prosseguir nos esforços para o reordenamento monetário, fiscal e cambial de suas respectivas economias, para a retomada do desenvolvimento econômico, "sem que isso signifique descuidar, em nenhum caso, do dever dos governos de garantir o bem-estar e a estabilidade social e política de seus povos:

2 — "Conscientes de que esses esforços exigiram sacrifícios importantes no nível de vida de seus povos e que em alguns casos estão chegando a limites extremos, reafirmam a determinação de seus governos de não se deixar precipitar a uma situação de insolvência forçada e de paralisação econômica prolongada".

3 — "Nesse contexto, reiteram a necessidade de uma consideração política da questão da dívida a nível internacional, pois esta tem evidentes conseqüências políticas e sociais e somente a vontade conjugada dos governos dos países credores e devedores permitirá modificar as condições atuais, que impedem que se alcancem soluções adequadas e duraduras".

4 — A condução da negociação é responsabilidade de cada país, mas ao mesmo tempo, os ministros advertem que "a experiência demonstra que o problema do endividamento dos países em desenvolvimento não pode ser resolvido exclusivamente através do diálogo com os bancos ou da ação isolada de organismos financeiros multilaterais ou do simples comportamento do mercado". Por isso mesmo, os devedores consideram necessária a definição e aceitação de linhas gerais de políticas de reestruturação e financiamento que sirvam de quadro de referência para a negociação individual de cada país, adaptando-se tais linhas às condições específicas de cada Nação.

5 — Reconhece-se que esse quadro deve "contemplar o conceito de equidade na distribuição dos custos do reordenamento econômico". O processo de ajuste — diz a declaração — deve ser simétrico e equitativo para que seja eficaz. Mais: "A expansão sustentada da economia mundial exige modificações na política econômica de alguns países industrializados".

Questão dos juros domina as propostas

O documento alinha em seguida as 16 propostas:

1 — Adoção de medidas que conduzam à drástica e imediata redução de taxas de juros no mercado mundial, "o que deve constituir objetivo fundamental dos melhores esforços dos países industrializados";

2 — Nas renegociações e nas operações de novos créditos os bancos internacionais devem utilizar uma taxa de referência que, em nenhum caso, supere os custos efetivos de captação de fundos no mercado;

3 — Redução ao mínimo das margens de intermediação e outros gastos, bem como a eliminação de comissões e, durante o período de renegociação, abolição dos juros de mora;

4 — Que se ponham em prática mecanismos temporários que atenuem as altas taxas de juros, tais como "tranch" compensatória do Fundo Monetário Internacional, empréstimos concessionais oficiais para esse fim e extensão dos prazos de pagamento. A nota adverte, entretanto, que esse mecanismo tem utilidade limitada pois simplesmente adia os problemas;

5 — Nas operações de renegociação, que se leve em conta o perfil da dívida e a capacidade de recuperação econômica e de pagamento de cada país e se melhore substancialmente as condições de prazo e de período de carência. Quando seja conveniente para os devedores, que se considere estender as bases de negociação a períodos plurianuais e se inclua a capitalização dos juros;

6 — Que, nas renegociações da dívida, não se deve comprometer os rendimentos provenientes das exportações além de porcentagens razoáveis;

7 — Os ministros recusam aceitar exigências por parte dos credores para a transferência para o setor público, "de forma indiscriminada e involuntária, do risco comercial do setor privado".

8 — Eliminação da regidez dos regulamentos de alguns centros financeiros internacionais, que penalizam automaticamente a carteira de crédito dos países em desenvolvimento e impedem a concessão de novos créditos.

9 — Reativação dos fluxos de crédito para os países devedores da região, os quais, em muitos casos, estão virtualmente suspensos. Urgente renovação da outorga de créditos de curto prazo para financiar o comércio e outras operações;

10 — Maior volume de recursos e fortalecimento da capacidade creditícia dos organismos financeiros internacionais, tais como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento;

11 — Nova alocação de direitos especiais de saque no FMI, bem como aumento dos prazos de seus programas de ajuste e ampliação do acesso aos seus recursos;

12 — Revisão dos critérios de condicionalidade do FMI, nos seguintes aspectos: a) alocação de prioridades ao crescimento da produção e do emprego, levando em conta as condições específicas econômicas, sociais e políticas de cada país; b) estabelecimento ou modificação de metas fiscais e de balanço de pagamentos, de forma a excluir o impacto da elevação das taxas de juros, para não ter de comprimir, além de níveis razoáveis, o investimento público e as importações; c) modificação das metas monetárias acertadas para poder absorver altas imprevistas na taxa de inflação e evitar estrangulamentos contrários aos objetivos de estabilização procurados;

13 — Acelerar e aumentar a utilização dos recursos do Banco Mundial e do Bid;

14 — Os ministros pedem prazos muito mais amplos e taxas de juros preferenciais na renegociação de suas dívidas com os governos e com os organismos de crédito oficiais dos países industrializados, bem como novas linhas de crédito em termos e condições preferenciais;

15 — Atenção imediata aos pedidos dos países em desenvolvimento para a estabilização do preço de seus produtos, a nível remunerativo, de forma a contrabalançar a deterioração dos termos de intercâmbio;

16 — A eliminação rápida de barreiras tarifárias e não-tarifárias que limitam as exportações dos países em desenvolvimento.

Continuidade da reunião garantida

Por fim, o "consenso de Cartagena" — nome formal do documento ontem emitido — define como dar seqüência à reunião:

1 — Cria-se um mecanismo de consulta e seguimento regional, aberto aos demais países na região;

2 — Tal mecanismo tem como objetivos facilitar, dentro da região, o intercâmbio de informações e experiências a respeito da dívida externa e, no âmbito extra-regional, "coadjuvar na promoção de encontros com os credores e os organismos internacionais".

3 — Determina a realização de uma nova reunião de avaliação do quadro internacional, no que se refere à dívida, a ocorrer em Buenos Aires, antes da realização da assembléia do

Banco Mundial e do FMI, que estão marcadas para setembro;

4 — Se houver qualquer acontecimento relevante, realizar-se-á imediatamente uma nova reunião;

5 — O país-sede da próxima reunião (no caso a Argentina) será a sede também do secretariado prótempore do mecanismo de consulta.

6 — Afirma a disposição de manter um encontro de países credores para uma reflexão conjunta sobre a dívida e suas conseqüências econômicas, sociais e políticas, no momento "que se afigurar apropriado".

B – EXPOSIÇÕES NA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES DA CÂMARA DE DEPUTADOS: TANCREDO NEVES, HELIO JAGUARIBE, CELSO LAFER, MARCILIO MARQUES MOREIRA

A Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados realizou nos dias 28 e 29 de outubro de 1984 duas reuniões para ouvir exposição do então candidato à Presidência da República, governador Tancredo Neves sobre a política externa que pretendia adotar no seu governo.

A exposição do Governador Tancredo Neves foi seguida de respostas do candidato a perguntas de alguns deputados. Além da exposição de Tancredo Neves, foram feitas palestras sobre política internacional pelo Prof. Helio Jaguaribe, Decano do Instituto de Estudos Políticos e Sociais e membro do Conselho Curador do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), pelo Prof. Celso Lafer, da Universidade de São Paulo e pelo Prof. Marcilio Marques Moreira, da Universidade do Rio de Janeiro.

Publicamos a seguir o texto das exposições de acordo com as notas taquigráficas das reuniões da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados.

B-I – EXPOSIÇÃO DE TANCREDO NEVES

O SR. PRESIDENTE (Deputado Pedro Colin) – Estão abertos os trabalhos referentes ao Encontro sobre Política Externa.

Teremos, hoje, o prazer de ouvir a exposição do eminente ex-Governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, que irá expor o seu ponto de vista, como candidato à Presidência da República da Aliança Democrática, aos Srs. Deputados, Senadores e ao Corpo Diplomático.

Peço ao eminente Deputado Flávio Bierrembach, Coordenador deste Encontro, e aos eminentes Vice-Presidente Santos Filho e José Carlos Teixeira, para que introduzam no plenário o eminente candidato Tancredo Neves. (*Palmas*)

No Encontro sobre Política Externa, teremos, agora, o prazer de ouvir a palavra do eminente candidato da Aliança Democrática, Tancredo Neves. Tem V. Exa. a palavra.

O SR. TANCREDO NEVES – Exmº Sr. Presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, ilustres Integrantes da Mesa, Meus Senhores e Minhas Senhoras.

Quando da nossa indicação, pelo nosso partido para a disputa da Presidência da República, no nosso discurso de plataforma, ao estabelecermos as linhas gerais da nossa política exterior, tivemos a ocasião de destacar que a execução de novo programa de Governo não pode dispensar o respaldo de uma política externa voltada para os interesses nacionais, refletindo os anseios de uma sociedade democrática.

Procuraremos ampliar relações com todos os nossos parceiros, independentemente do nível de desenvolvimento de cada um. Em todos os aspectos desse relacionamento, o Brasil há de ser sempre um parceiro confiável, cuja posição internacional não estará à mercê de infortúnios conjunturais, mas lastreada na sua riqueza, na seriedade de propósitos do seu Governo e na confiança do povo quanto à sua capacidade de realizar-se como Nação próspera, justa e independente.

Em nossas relações comerciais, financeiras ou tecnológicas, os interesses de médio e longo prazo do Brasil nos impedem de abdicar do pleno desenvolvimento de nossas potencialidades, sobretudo naqueles setores estratégicos capazes de nos assegurar, em futuro próximo, um lugar definitivo entre os países que acionam as alavancas do progresso para o bem-estar da sua gente.

Em conseqüência, só assumiremos os compromissos internacionais que possamos cumprir. Não aceitaremos imposições que se valham de nossas situações de vulnerabilidade momentânea.

Em suma, não negociaremos o inegociável, nem dialogaremos sob pressão. Com os países desenvolvidos, cultivaremos relações de cooperação, que esperamos sejam crescentemente proveitosas, em termos que atendam aos nossos interesses.

Encontramo-nos, no campo financeiro, na posição de devedores de vários desses países, mas, nos campos de comércio, da tecnologia e dos serviços, somos e seremos, cada vez mais, seus acirrados competidores. Com os países em desenvolvimento, deveremos também expandir a cooperação econômica e tecnológica já existente em grau significativo. Impõe-se que a solidariedade, em que se baseiam estas relações, se traduza em efetivo aproveitamento de vantagens recíprocas. Junto com os demais países latino-americanos, trataremos de atingir os objetivos de integração regional mutuamente acordados. É da tradição brasileira contribuir para o aprimoramento do convívio e da cooperação entre as nações. Na quadra difícil que atravessamos, estou convencido de que nossa contribuição deve incluir uma participação ativa no processo de reformulação das instituições, que desde os fins dos anos 40, vêm regulando as relações econômicas internacionais. Incapazes de lidar eficazmente com os problemas da atualidade financeira e comercial, assimétricas, no que se refere aos direitos e obrigações de países ricos e pobres, insensíveis aos imperativos do desenvolvimento econômico e social da grande maioria dos seus países membros, estas instituições, freqüentemente, mais acentuam do que corrigem os desequilíbrios existentes. Devemos valer-nos da experiência brasileira com tais instituições para apontar, com clareza, os caminhos de sua reformulação.

A ordem internacional em que o Brasil se inscreve, na segunda metade da década de 80, se caracteriza por uma sucessão de crises e tensões, tanto no campo político, como no campo econômico-financeiro.

O Brasil, país em desenvolvimento, em virtude das profundas ligações com o mundo desenvolvido, tornou-se vulnerável aos impactos negativos da conjuntura, expondo alguns setores da sua economia, como o comercial e o financeiro, à sensível influência de fatores externos.

Na fase de mudança institucional por que passamos, a sociedade brasileira fez uma opção fundamental pela retomada e reordenamento do processo de desenvolvimento, com a clara consciência de que este processo é de responsabilidade da Nação, a ser exercida principalmente por instrumentos internos, para que o País não perca a sua condição de soberano.

Dentro deste contexto, ressalta, como altamente estratégico, o setor externo. O Brasil marca sua presença, no cenário internacional, pelo diálogo e por forma de relacionamento

externo baseados na cooperação e não na confrontação, ou na busca de liderança e hegemonia. Esta atitude deve ser compreendida, para que a atuação diplomática esteja coordenada com os esforços internos de outros setores para a superação das dificuldades conjunturais.

Interessado em criar condições para o seu desenvolvimento econômico e decidido a conservar-se como uma democracia, o Brasil não poderá deixar de dar a sua contribuição para, de um lado, reforçar a paz e reduzir as tensões internacionais, e, de outro, reformular as normas de comércio e das finanças internacionais pelo estabelecimento de uma nova ordem econômica. A política externa será, assim, exercida com autonomia dentro da dependência e das limitações existentes, com vistas a preservar nossa soberania e contribuir para a retomada do nosso desenvolvimento. Os objetivos tradicionais, de longo prazo, da política externa brasileira — soberania, autodeterminação, segurança e integridade territorial — devem ser diferenciados das metas operacionais de curto prazo — a universalização e o aprofundamento da relação bilateral, maximização da atuação em fóruns internacionais, renegociação da dívida externa, abertura de novos mercados. Aqueles objetivos deverão ser reafirmados e defendidos. Entre estas metas deverão ser analisadas e adaptadas às novas prioridades, estabelecidas pelo governo, à luz da realidade interna.

O Itamaraty deverá integrar-se, de forma mais efetiva, na vida política nacional e, em linha com as preocupações predominantes na sociedade brasileira, deverá voltar-se, em especial, para a atuação no campo econômico, por meio de um desempenho mais ativo e desinibido no campo financeiro e comercial externos, sem prejuízo dos seus objetivos políticos e de sua projeção cultural.

Nesse sentido, o Itamaraty deverá ser chamado a emprestar sua experiência negociadora, juntamente com os Ministérios da área econômica, na execução das políticas que vierem a ser definidas com o objetivo de abrir novos mercados para os nossos produtos e de discutir, com bases mais realistas, as formas de amortização da dívida.

Dentro dessa orientação geral, a atuação do Itamaraty deverá concentrar-se principalmente nos seguintes aspectos: ênfase especial para a diplomacia bilateral, com particular relevância para os países do continente americano, com o objetivo de ampliar a reintegração política, econômica e comercial, por meio de uma aproximação maior do Brasil com todos os países da região; vigorosa atuação multilateral naquelas instituições em que houver os interesses diretos para o Brasil, como a ALADI, a OEA, as Nações Unidas, o FMI, o GATT e a IEA; acompanhamento correto dos assuntos políticos e econômicos nos demais organismos multilaterias,como a UNCTAD, a CELA, a OLAD, UNIDO e outras.

A fim de o Itamaraty melhor responder aos desafios com que se defrontará e criar condições para a sua rápida mobilização para implementar a política externa, nessa nova dimensão, deverá ser precedido, do ponto de vista institucional, de um cuidadoso e amplo reexame das sucessivas modificações e reformas por que passou o Ministério das Relações Exteriores nos últimos anos.

No contexto internacional, a posição do Brasil é deveras singular. Em meio aos dois grandes conflitos que sacodem a humanidade — o conflito Leste-Oeste e o conflito Norte-Sul — a posição do Brasil é de singular relevo. No conflito Leste-Oeste, nós não temos engajamentos automáticos com nenhum dos blocos em que, hoje, se divide o predomínio da política internacional. No conflito Norte-Sul, somos uma Nação do Terceiro Mundo, que, não obstante, já atingiu avanços consideráveis na área cultural, no setor econômico e também na sua posição política.

Nação do Terceiro Mundo, a ele não podemos, de maneira alguma, deixar de pertencer. Mas somos, sobretudo e principalmente, dentro do Terceiro Mundo, uma Nação que se destaca pelas conquistas que já realizamos nos diversos setores das nossas atividades. Não obstante essa posição singular em que o Brasil se coloca diante desses dois amplos conflitos que sacodem a política universal, o Brasil se situa, não obstante e principalmente, como uma Nação do Continente Sul-Americano, e como Nação do Continente Sul-Americano, os nossos

primeiros deveres, as nossas primeiras obrigações, as nossas contingências nos obrigam a sermos, sobretudo, uma Nação preocupada em manter o melhor, o mais estreito e o mais cordial relacionamento com as Nações do Continente Americano. Nesse contexto. o nosso relacionamento com os Estados Unidos se impõe por motivos históricos e pelas contingências singulares que nos ligam à grande Nação norte-americana. Já tivemos, no início dessa década, alguns atritos de ordem política bem acentuados com os Estados Unidos da América do Norte. Foi a fase da Política dos Direitos do Homem liderada pelo Presidente Carter. O Brasil considerou a Política de Direitos Humanos uma intromissão indébita em assuntos da nossa política nacional, e o Presidente Geisel levou o seu protesto a essa intromissão ao ponto de fazer rescindir o contrato de ajuda militar que mantínhamos com aquela Nação. O segundo conflito que tivemos com a Nação norte-americana foi justamente o decorrente da nossa Política Nuclear. O que se viu, na ocasião, foi que o entendimento feito com a Alemanha em busca de uma tecnologia mais avançada para o nosso desenvolvimento tecnológico nesse setor gerou realmente incompreensões, hoje, mercê de Deus, afastadas, pois que mantendo como estamos mantendo os Acordos de Política Nuclear com a Alemanha em busca de melhor tecnologia, não desprezamos e estamos sempre prontos a aceitar a contribuição que nessa área nos possam dar os Estados Unidos. O conflito político ainda resiste, muito mais no campo dos princípios do que no campo da ação prática, no que diz respeito ao posicionamento dos Estados Unidos junto às repúblicas centro-americanas. Mantemos, nesse particular, uma posição tranqüila, serena, firme e inabalada. Apoiamos o Grupo de Contadora em toda a sua ação, e em todo o seu desenvolvimento. E sustentamos de maneira a mais clara, a mais positiva e a mais afirmativa os princípios da não intervenção e o princípio da autodeterminação dos povos. Recusamos todo e qualquer tipo de ingerência, militar ou não, por motivos ideológicos, e reconhecemos a todos os povos, não só da América Central, mas a todos os povos do mundo o direito de se organizarem de acordo com as determinações da sua própria formação histórica ou do desejo da maioria dos seus respectivos povos. Mas onde se acentuam os nossos conflitos com os nossos amigos norte-americanos é justamente na área econômica, e esses conflitos são de duas naturezas. O primeiro se situa na área do protecionismo e o segundo na área da dívida externa. Com relação ao protecionismo, convém acentuar que as relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos ganharam grande complexidade no curso das últimas décadas. As exportações brasileiras, que antes se concentravam no café, diversificaram-se enormemente, abrangendo hoje desde manufaturados simples — calçados, têxteis, brinquedos, etc. — até produtos industriais mais sofisticados — indústria eletrônica, de aviação e siderúrgica. Da mesma forma, as grandes empresas americanas aumentaram substancialmente os seus investimentos no Brasil, contribuindo também para as exportações brasileiras. As importações nossas de produtos americanos passaram de um para outro lado a concentrar-se cada vez mais em bens de capital, de tecnologia mais sofisticada ou insumos e certos artigos não produzidos aqui em quantidade satisfatória. A exemplo do que ocorre no Atlântico Norte, onde as disputas comerciais são acontecimentos de rotina, às vezes exacerbados por golpes mais fortes os contenciosos comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos, surgem com mais freqüência como resultado mesmo, em grande parte, das relações comerciais diversificadas hoje existentes entre os dois países. Algumas pendências assumem amplitude, como é o caso da divergência em torno da proteção à indústria informática. É natural que o Brasil e os Estados Unidos, como países em diferentes estágios de progresso econômico, muitas vezes vejam as questões do comércio sob prismas diversos. Os Estados Unidos tratam de defender suas indústrias, sobretudo as que vêm perdendo eficiência e competitividade. O Brasil, que não só para crescer, mas também para superar as atuais dificuldades do balanço de pagamentos, precisa manter rítimo elevado de aumento das exportações, quer abrir espaços nos mercados dos Estados Unidos e terceiros mercados, onde tem que deslocar os concorrentes americanos. Os principais contenciosos em andamento podem ser apreciados da seguinte forma: medidas protecionistas. Trata-se do direito com-

pensatório e de antidumping, que a administração americana vem aplicando a uma série de produtos brasileiros, inclusive de :siderurgia, algo recente de difícil negociação, alegando concorrência desleal dos fornecedores brasileiros que seriam beneficiádos com subsidios de exportação ou recorreriam à prática de dumping. As medidas ameaçadas tem por base o código de subsídio do GATT que procura disciplinar a matéria. Mas é certo que as autoridades americanas, em grande número de casos, interpretam o referido acordo abusivamente, em causa prórpia, pretextando dano à sua indústria, quando, na verdade, as vendas brasileiras freqüentemente constituem ínfima parte das importações que ingressam nos Estados Unidos, por conseguinte sem causar ali maior prejuízo aos fornecedores domésticos.

Informática — Os Estados Unidos têm insistido muito em assegurar acesso amplo ao mercado brasileiro para as suas indústrias, que, segundo alegam, estariam sofrendo discriminação em conseqüência da reserva de mercado, consagrado de resto pela lei elaborada recentemente pelo Congresso Nacional. Os americanos também se preocupam em participar do fornecimento do "software" e, naturalmente, vão exercer pressão para romper os dispositivos de proteção que se pretende introduzir na legislação nesse particular, ainda em estudo no Brasil. Assim, não aceitam a criação de um registro nacional para "software" e nem a redução dos prazos de produção do direito do autor, preferindo, pura e simplesmente, que as normas tenham por paradigma a legislação internacional do direito autoral de inspiração livre cambista. A posição dos Estados Unidos em matéria de informática, evidentemente, se assenta na enorme superioridade gerencial, financeira e tecnológica de sua indústria, que, num regime de livre acesso para fornecedores estrangeiros facilmente conquistaria mercado brasileiro, onde a indústria nacional dá os seus primeiros passos. Convem ter em mente, por outro lado que a indústria da informática americana conta com um rígido sistema de proteção e tecnologia, cuja transferência para terceiros encontra restrições na legislação dos Estados Unidos, que dessa forma, lhes acaba assegurando uma espécie de reserva de mercado mundial para a sua tecnologia, inaceitável para os países que, como o Brasil, pretendem consolidar sua própria indústria, seja por razões de estratégia econômica, seja por imperativo de segurança nacional.

Cooperação industrial militar — Em fevereiro do corrente ano, após diversas reuniões entre autoridades de ambos os países, foi firmado o memorando de entendimento sobre este assunto. O documento apenas estabelece certos princípios para cooperação, que orientariam futuros entendimentos sobre os casos concretos, a serem ainda definidos, conforme interesses comuns de ambas as partes. Qualquer projeto específico, importante, deveria ser examinado, caso a caso, e refletir em princípio os interesses da indústria de cada país, devendo ser aprovado pelos dois governos, se mutamente convenientes. No momento, os entendimentos estão, por assim dizer, congelados. Mas, os Estados Unidos, que insistiram no memorando, muito provavelmente para preencher o váculo deixado pelo antigo acordo de assistência recíproca, deverão naturalmente propor e tentar acordos específicos. Nesse caso, é de se supor que surjam dificuldades, na medida em que as diretrizes de cada um para exportação de armas, atividades importantes para a nossa indústria, são divergentes.

Concorrência em Terceiros países: Em conseqüência natural do nível de diferenciação atingida pela economia nacional, diversos produtos brasileiros concorrem vantajosamente com as exportações americanas, mesmo em seus redutos tradicionais, suscitando variadas reações dos Estados Unidos que, quer em contatos bilaterais entre os dois países, quer em foros multilaterais, reclamam contra o que alegam tratar-se de concorrência desleal. As queixas americanas mais freqüentes, hoje, se dirigem às nossas vendas de frangos congelados para o Oriente Médio e as nossas incursões no mercado de soja de terceiro países. Os Estados Unidos alegam que o Governo brasileiro favorece os citados produtos com incentivos, habilitando o exportador a vender a preços abaixo da cotação que o fornecedor americano pode suportar. Ocorre, porém, que a legislação dos Estados Unidos também põe à disposição do exportador americano uma série de incentivos, especialmente de natureza financeira, nem

sempre faceis de detectar, em casos concretos. Os subsídios de agricultura no Brasil, por outro lado, vem sendo diminuídos em sua plenitude, em conseqüência das negociações com o Fundo Monetário Internacional. Não obstante, é possível e mesmo provável que tal redução seja provisória, pois uma vez que a economia se ajuste, principalmente no que diz respeito à inflação, será necessário restabelecer incentivos para certos produtos agrícolas de exportação, a fim de torná-los competitivos com similares fornecidos por outros países que lhes concedem fortes subsídios. Se isso ocorrer os Estados Unidos não deixarão de protestar. Outro setor da atividade econômica que vem propiciando crescente terreno para competição entre os dois países é o de serviços de consultoria e engenharia, especialmente em mercados do Terceiro Mundo, onde o Brasil, muitas vezes, leva vantagem, ou por deter melhor posição diplomática ou por oferecer tecnologia mais adaptável às condições locais ou por ambos os motivos. Os círculos interessados, tanto no setor público, como na iniciativa privada americana, não tem escondido sua apreensão pela concorrência brasileira, haja visto o número crescente de estudos que se realizam a respeito de entidades governamentais em universidades dos Estados Unidos. Além disso, abrangendo uma área bem mais ampla de temas, o governo americano vem propugnando, com insistência, no GATT pela adoção de uma legislação internacional que discipline o assunto, segundo princípios como o de tratamento nacional igual para todos os fornecedores que, naturalmente, favorecerão fornecedores tradicionais de serviços que são notadamente as próprias empresas americanas. Esses são, sem dúvida, os conflitos que, no momento, mantem o nosso contencioso com os Estados Unidos. Não nos levam, porém, a maiores preocupações, porque já adquirimos um estágio de nação adulta que nos permite enfrentar esses problemas com os recursos da diplomacia tradicional, ou seja, o do argumento, da persuasão, da transação, da acomodação e do ajuste de interesses. E assim temos nos conduzidos, encontrando grande compreensão da parte das autoridades americanas para as nossas postulações e, quando não encontramos realmente acolhida, para as nossas teses, trazemos sempre novos argumentos e novos posicionamentos, que permitem realmente ao Brasil ir ampliando o seu mercado com os Estados Unidos, de maior importância para o desenvolvimento econômico do nosso país. Basta considerar que, no ano em curso, em que devemos apurar o saldo de 12 bilhões de dólares em nossa balança comercial, 6 bilhões de dólares nos vem dos Estados Unidos, o que significa a importância de nosso comércio, até mesmo para o atendimento das nossas necessidades econômicas, de vez que esta exportação significa a atividade industrial mais intensa, mais emprego, mais salário, melhoria das condições do nosso mercado interno. Onde, porém, os nossos problemas se agudizam é no campo da dívida externa do Brasil. Como é do conhecimento de todos, nossas dívidas atingem, hoje, uma cifra de 100 bilhões de dólares, que o Brasil contraiu, de maneira talvez um pouco açodada e precipitada, mas para atender a necessidades do nosso programa de energia elétrica, nossas necessidades de desenvolvimento econômico, não só no setor da energia elétrica, e no setor do transporte, no setor da tecnologia. Hoje enfrentamos este problema. O problema se divide em duas naturezas: a do mercado de capital de risco e do capital financeiro. O capital de risco perdeu muita significação nos últimos anos, por uma razão muito simples: o Governo brasileiro resolveu realmente dar maior favorecimento ao capital financeiro — passou a ser mais interessante ao credor e sobretudo às multinacionais — ao invés de fazer aplicação em capital de risco na ampliação do seu mercado, usar realmente o mercado financeiro mais rentável, mais seguro e de um ressarcimento mais rápido na satisfação dos seus encargos financeiros. Nessas condições, hoje, o que recebemos em capital de risco é relativamente uma importância mínima não só em face do que temos que remeter, mas do que recebemos através do mercado financeiro. O problema do mercado e da nossa dívida externa não oferece maior preocupação ao País no que diz respeito à situação do capital aqui colocado. Para isso os nossos credores estão dispostos a conceder prazos longos de amortização, e estes prazos serão pelo menos iguais ou semelhantes ao das conclusões das negociações já feitas com o México e a Venezuela nas quais foram concedidos de quatorze até dezesseis ou dezoito anos para pagamen-

to de suas dívidas com alguns anos – quatro ou cinco – de carência para o início do pagamento do capital. Mas onde encontramos realmente sérias dificuldades é no pagamento dos juros da dívida que representa, no momento, perto de quatorze bilhões de dólares anualmente, o que significa muito mais do que o saldo líquido de nossa Balança Comercial. Neste particular encontramos realmente uma grande controvérsia. A consciência nacional não permite que continuemos a pagar juros com sacrifício total da Nação, ou seja, reduzindo o nosso povo a uma situação de miséria, e o que é mais grave, nos contentando com um longo período de recessão. Recessão que significa, sobretudo, desemprego, paralização e falta de crescimento das atividades econômicas. No momento, a grande discussão entre a Nação brasileira e nossos credores consiste realmente em estudar a melhor forma de pagamento dos juros de nossa dívida. Tanto mais grave porque são juros que crescem de maneira unilateral em função da oscilação das taxas de juros no mercado internacional, vale dizer, no mercado americano. Cada um ponto que se aumenta na taxa de juros no mercado internacional, são perto de setecentos e trinta milhões de dólares que se acrescem à dívida brasileira, e de maneira improdutiva porque esse crescimento da dívida vem desacompanhado de qualquer contraprestração de natureza econômica. O problema hoje, por conseguinte, é um grande debate de como fazer para pagarmos os juros de nossa dívida sem interromper o nosso processo de desenvolvimento econômico ou sem prolongar no tempo um já indesejável e insuportável processo de recessão econômica. Algumas teses têm sido levantadas. Uma delas é a incorporação dos juros à capitalização da nossa dívida. Uma tese que encontra adeptos e defensores, mas encontra também impugnadores. A outra mais recente que é incorporar parte dos juros em investimentos dentro da Nação devedora e, no caso, do Brasil. Esta tese é simpática à primeira vista, tem, porém, um ponto altamente controverso, é aquele em que se define quem vai fixar ou quem vai optar pela área de investimento dessa parte de juros a ficar no país devedor. Evidentemente que se a parte dos juros a ficar no país ficar a cargo do Governo devedor, a solução é perfeitamente viável, merece estudos e deve ser desdobrada. Mas se deixarmos a cargo dos credores, deixarmos a área para o investimento a seu critério, poderemos sofrer rapidamente um violento e irreparável processo de desnacionalização ... (*Palmas*) ... com sério perigo para a estabilidade da economia brasileira e para a própria estabilidade política da Nação. São problemas realmente agudos, difíceis e que estão sendo realmente objeto, neste momento de acurados estudos não só por parte dos nossos economistas, mas também através de debates que as nossas autoridades monetárias estão sustentando agora junto ao Fundo Monetário Internacional e junto ao comité dos nossos credores não só nos Estados Unidos como também na Europa. Entre esses problemas que são realmente os mais agudos no nosso relacionamento com os Estados Unidos, surge, no campo internacional como problema de maior importância, a nossa posição na América do Sul. O processo de integração das nações da América do Sul tem que ser acelerado e cada vez mais intensificado. Temos que fazer do continente sul-americano realmente uma Nação totalmente harmonizada na linha dos seus interesses e na integração dos seus objetivos de ordem política, cultural e econômica. Temos tudo para isso. As nossas economias se identificam, são complementares, e, sendo assim, temos realmente que fazer um grande esforço para realizarmos o nosso grande mercado comum e, se possível, criando uma moeda sul-americana que nos coloque fora do constangimento e contra a contundência de moedas mais fortes trazidas para nosso mercado. O nosso relacionamento com a Argentina é hoje como nunca foi no curso da nossa história. Tínhamos com a Argentina o problema de Itaipú, resolvido realmente no famoso pacto tripartide entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai, e em razão deste pacto foi possível a construção da maior hidrelétrica do mundo. Quando do conflito das Malvinas, o inter-relacionamento do Brasil e a Argentina atingiu o máximo da sua identidade. Tínhamos uma posição tradicional em face do problema das Malvinas. O Brasil, desde 1833, sempre declarou que considera esse território, hoje sob o domínio da Inglaterra, como sendo uma área Argentina e sempre sustentou em todos os foros internacionais, a posição reivindicante da Nação Argentina. Quan-

do do último conflito, não ficamos apenas no campo das afirmações retóricas, não ficamos apenas no discurso, fomos bem mais à frente, demos uma solidariedade total à Nação irmã e tivemos realmente um papel muito importante nesse conflito, porque não podendo os Estados Unidos cumprir e honrar os seus compromissos sul-americanos e tendo que dar apoio à Inglaterra, o Brasil mediou, de maneira hábil, inteligente e competente pela sua diplomacia, o relacionamento ainda que divergente, entre os Estados Unidos e a Argentina, assegurando que essas nações pudessem atravessar aquele tormentoso período de suas histórias podendo logo em seguida, encontrarem-se num nível de elevação de compreensão e de bom relacionamento no interesse de toda a América do Sul. Não temos, mercê de Deus, na América do Sul, conflitos com nenhuma Nação. Somos uma Nação que confina com todas as outras nações sul-americanas e temos mantido com elas, através da história, o melhor relacionamento. Hoje buscamos aprofundar esse relacionamento através da complementação das nossas atividades econômicas. Os problemas internacionais do Brasil, por conseguinte, simplificam muito a nossa posição dentro do continente que é realmente área específica de nossa atuação diplomática. Existem outros problemas que são realmente perigosos porque podem estender-se e transformarem-se em conflitos absolutamente indesejáveis. É o caso do problema da Nicarágua. Sempre reconhecemos o Governo da Nicarágua, prestigiamos as instituições da Nicarágua e em nome dos princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos, estamos mantendo relações com o Governo da Nicarágua, e mais do que isso, dando um forte apoio à ação do Grupo de Contadora. Qualquer tipo de intervenção militar na Nicarágua, ainda que disfarçada, tem merecido da parte do Governo brasileiro uma ação de protesto, mais do que de protesto, de advertência, e mais do que de advertência, de aconselhamento para que medidas dessa natureza não sejam postas em prática porque suas conseqüências são incalculáveis e imprevisíveis. Quando da invasão de Granada, o Governo brasileiro — como, de modo geral, todas as nações do mundo — formulou também um protesto enérgico e veemente mostrando que sua fidelidade àqueles princípios não era apenas *pro forma*, era uma fidelidade que tinha conseqüências práticas, e não podendo ter outra ação no caso, colocou toda a sua força moral, toda a força moral da Nação contra o episódio lamentável que melhor seria que não houvesse ocorrido para o bom relacionamento entre as nações do continente sul-americano. Assim, Sr. Presidente, coloco os problemas da nossa exposição nos seus pontos mais salientes e mais agudos e coloco-me à disposição de V. Exa. para que o plenário formule as perguntas que julgar conveniente. (*Palmas*)

O SR. PRESIDENTE — Gostaria de lembrar aos eminentes Srs. Deputados que as perguntas deverão ser formuladas por escrito, e lembrar também que o eminente conferencista só poderá permanecer por mais trinta minutos pois tem compromissos inadiáveis em Maceió e em Pernambuco. O eminente coordenador, Deputado Flávio Bierrenbach, irá ler as perguntas apresnetadas pelos Srs. Deputados.

O SR. DEPUTADO FLÁVIO BIERRENBACH — Pergunta formulada pelo Deputado Márcio Santilli. "V. Exa. tem afirmado que manterá a atual política do Itamaraty. Não reconheço a existência de uma política do Itamaraty. Nosso Ministério executou sempre, em momentos diferentes e a partir de distintas orientações, a política externa brasileira. Quando ao relacionamento com o Poder Legislativo, por exemplo, e com esta Comissão, em particular, a política do Itamaraty tem deixado muito a desejar. Parlamentares em visita ao exterior não raro têm sido até destratados por nossos diplomatas. Mensagens do Executivo não têm sido adequadamente informadas e dezenas delas já foram devolvidas ao Itamaraty. E há até casos que nos têm obrigado a cogitar de recursos aos Tribunais para garantir a adequada informação desta Comissão a respeito de assuntos atinentes às nossas relações exteriores. V. Exa., que já sendo Presidente da República, muito nos honra ao comparecer para debate a esta Comissão, pretende mudar a política do Itamaraty em relação a esta Comissão durante o seu Governo? Qual o papel e as atribuições que V. Exa. acha que o Legislativo deve ter na definição de nossa política externa?"

O SR. TANCREDO NEVES — Sempre defendi a política externa do Itamaraty nas suas linhas gerais e fundamentais. Tenho mesmo dito que se há ponto na política brasileira que encontrou um consenso de todas as correntes do pensamento, este ponto é realmente a política externa levada a efeito pelo Itamaraty. Mas eu não sabia que o relacionamento do Itamaraty com a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados tinha atingido ponto tão agudo, o que lamento sinceramente. Acho que a Comissão de Relações Exteriores *sempre prestou, deve prestar e, sem dúvida, prestará a contribuição mais eficiente de que pre*cisa o Itamaraty para sintonizar a sua política externa com a sua política interna. Quando a política externa de uma Nação não está guardando sintonia com a sua política interna evidentemente essa política externa está vulnerada. E essa conjugação só pode ser feita no bom relacionamento do Itamaraty com o Congresso. E o órgão do Congresso para operar esse relacionamento é a Comissão de Relações Exteriores. No meu Governo, se eu for eleito, esse relacionamento há de ser o mais estreito, o mais harmônico e o mais cordial possível.

O SR. DEPUTADO FLAVIO BIERRENBACH — Pergunta do Deputado Luiz Sefair: "Dr. Tancredo Neves, apesar da pequena extensão territorial e demográfica de Cuba, em face das posições político-ideológicas do Governo de Fidel Castro, o Brasil, até a presente data, não promoveu o reatamento das relações diplomáticas e comerciais com aquele país. Dentro de sua visão de estadista, qual seria a posição do seu futuro Governo de que diz respeito a essa importante questão?"

O SR. TANCREDO NEVES — O problema do Brasil com Cuba é uma posição realmente singular. Temos uma grande admiração pelo povo cubano, pela sua história, pela sua cultura e pela sua contribuição em todos os setores ao convívio na América do Sul. Temos com Cuba até alguns pontos de contato. Por exemplo, na política internacional do açúcar é comum Brasil e Cuba estarem harmonizados, defendendo muitas vezes as mesmas posições. E em outros setores de ordem econômica, em que temos problemas afins, essa tem sido uma norma de conduta da diplomacia brasileira.

Com relação ao reatamento de relações do Brasil com Cuba, entendo que não nos defrontamos, no caso, pelas peculiaridades da política brasileira, com um problema político. Politicamente, ninguém oporia qualquer restrição ao reatamento de relações do Brasil com Cuba. O que se dá porém, é que estamos diante de um problema que as nossas autoridades entendem ser de segurança nacional. E quando se trata de um problema de segurança nacional, a política não pode deixar de ser outra do que aquela ditada pelos órgãos de segurança nacional.

O SR. DEPUTADO FLAVIO BIERRENBACH — Pergunta do Deputado José Eudes: "Concorda V. Exa. com as declarações de Schultz sobre a intervenção na Nicarágua? Qual a sua política em relação aos conflitos na América Central?"

O SR. TANCREDO NEVES — Tenho impressão de que no curso da minha despretensiosa palestra deixei este assunto perfeitamente esclarecido em todos os seus aspectos e em todas as suas conseqüências. Mas posso repetir que a política do Brasil em relação à Nicarágua é certa. Sustentando o princípio da não intervenção, da autodeterminação, reconhecemos a todos os povos da América Central o direito de escolherem o seu sistema político. Não temos critério de valor nem julgamento de valor quanto às instituições que venham a ser adotadas por esses países no desdobramento ou na evolução da sua política interna. Logo, nosso posicionamento tem de ser de apoio total ao Grupo de Contadora e de manifestações públicas e notórias de que não aceitamos qualquer tipo de violência ou de violação, não apenas das instituições nicaraguenses, como também do seu território.

O SR. DEPUTADO FLAVIO BIERRENBACH — Pergunta do Deputado Abdias Nascimento: "A Resolução 435 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 1978, exige a retirada das forças militares que ocupam a Namíbia e a realização de eleições livres e democráticas, supervisionadas pelas Nações Unidas, a afim de garantir a independência e soberania do povo namibiano. Como considera V. Exa. essa ocupação ilegal da Namíbia pela África do

Sul, que se tem recusado sistematicamente a atender às determinações do Conselho de Segurança da ONU, no contexto da política internacional pregada por V. Exa. de respeito à autodeterminação dos povos e de preservação da paz internacional?"

O SR. TANCREDO NEVES – A Namíbia era um protetorado alemão antes da I Guerra. Quando se fez a paz, entregou-se a Namíbia à África do Sul, que gostou muito desse protetorado e não quer abrir mão dele. Mantém-se hoje, realmente uma situação de domínio político, econômico e social sobre a Namíbia. Todas as resoluções das Nações Unidas a respeito continuam sendo flagrantemente desrespeitadas, e todos os esforços vêm sendo feitos no âmbito internacional para que a Namíbia recupere a sua autonomia e a sua plena independência. Eu mesmo, numa das reuniões da ONU, como delegado do Governo brasileiro, tive oportunidade de votar a favor da Namíbia e de subscrever um protesto de quase todas as nações integrantes da ONU contra o comportamento da África do Sul em relação a esse território do continente africano.

O SR. DEPUTADO FLÁVIO BIERRENBACH – Pergunda do deputado Fernando Santana: "A integração da América latina, como defende V. Exa. e como defendemos nós não facilitará uma discussão mais objetiva na questão das taxas de juros atualmente insuportáveis por todos os países do continente e também do Terceiro Mundo?"

O SR. TANCREDO NEVES – Acho que o Deputado Fernando Santana está perfeitamente certo. Nós avançamos muito nesse particular. A Carta de Cartagena e a de Mar del Plata mostram que realmente se formou no continente sul-americano uma consciência de que os nossos interesses são comuns e que nos devemos somar todas as vezes em que nos forem aplicados processos econômicos que impliquem espoliação de nossas respectivas nações.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Pedro Colin) – Eminente Dr. Tancredo Neves, esta foi a última pergunta. A Presidência quer aproveitar a oportunidade para agradecer a V. Exa. a sua presença nesta Comissão, no momento em que a Comissão de Relações Exteriores realiza o Encontro de Política Externa.

Vamos suspender a sessão por cinco minutos, para que possamos levar V. Exa. ao gabinete da Presidência. E lembramos ao Plenário que teremos, logo em seguida, as conferências dos eminentes professores Celso Lafer e Hélio Jaguaribe.

Em cinco minutos voltaremos a nos reunir.

B-II – EXPOSIÇÃO DO PROF. CELSO LAFER

Sr. Presidente, Deputado Pedro Colin, ilustres membros da Comissão, Srs. Deputados, minhas senhoras e meus senhores, meu querido e fraternal amigo Flávio Bierrenbach, é com muito prazer que retorno à Comissão de Relações Exteriores, onde já estive mais de uma vez debatendo temas da política externa brasileira. Quero, por isso mesmo, iniciar a minha exposição com uma rápida reflexão sobre o papel do Congresso na problemática da política externa.

A política externa, como sabemos, tem pelo menos três dimensões: a dimensão da representação, a dimensão da gestão e a dimensão do controle. No presidencialismo em geral e na tradição brasileira, a representação e a gestão cabem ao Executivo. A função de controle é, por outro lado, uma função eminentemente legislativa. Que tipo de controle? Há um controle tipicamente jurídico de participação no processo normativo e que diz respeito ao papel do Congresso na aprovação das convenções internacionais. É a temática dos pressupostos constitucionais do consentimento e da análise do papel do Congresso em matéria de "treaty-making power". Mas há também um controle político das grandes escolhas e opções da política exterior cuja gestão cabe ao Executivo. Um dos meios para a realização desse tipo de controle na prática parlamentar comparada é o sistema dos "hearings" como método de

investigação, reflexão e análise. Daí a relevância dos debates que em boa hora estão sendo promovidos nestes dois dias pela Comissão de Relações Exteriores, nesta antevéspera da sucessão presidencial.

Esses debates se dão no quadro mais amplo do processo de transição democrática em nosso país, da transformação do regime. Daí a pergunta: qual é o significado disso para o controle político, pelo Congresso, das grandes escolhas de política externa? Desde Kant, a teoria política vem apontando uma correlação positiva entre democracia no plano interno e paz no plano internacional. Daí a associação frequente entre democracia e paz, democracia, paz e internacionalismo — um internacionalismo guiado pelos princípios da coexistência e cooperação com os demais membros da sociedade internacional. Esse internacionalismo baseado na cooperação e na coexistência de base democrática, no caso do Brasil, eu o vejo como realista e praticável, não como utópico ou radical — postura que terei oportunidade de indicar mais especificadamente no correr da minha exposição ao examinar o tema das relações com os Estados Unidos, o problema da América Central e a necessidade da cooperação latino-americana.

Este controle político, pelo Congresso, das grandes opções de política exterior, ingrediente indispensável e conseqüência natural do processo de democratização, pode ser feito seja na forma de buscar estipular limites, seja na forma de tentar criar estímulos para a ação exterior. A idéia de limites-estímulos, diga-se de passagem, está na linha da tradição constitucional brasileira, que proíbe a guerra de conquista, estabelecendo, dessa maneira, um limite à política externa e estimula a solução pacífica de controvérsias. Este é, portanto, o quadro de referência interno a partir do qual pretendo encaminhar a minha exposição, um quadro de referência que parte da importância do papel do Congresso no controle das diretrizes de política externa à luz do processo de democratização que aconselha limites e estímulos, enquanto "standards" para a ação exterior do Executivo, de modo a compatibilizar, da melhor maneira possível para o Brasil, as necessidades internas com as interações que ocorrem no meio internacional. É evidente que saber qual é esta melhor maneira possível exige, além do conhecimento por via dos processos democráticos da vida nacional, suas aspirações e problemas, um exame do quadro de referências externo, que passo a analisar.

Dadas as características do sistema internacional — entre os quais cabe mencionar: a distribuição individual, porém desigual do poder entre os Estados: o transnacionalismo de empresas, partidos, idéias e instituições; as relações de cooperação, competição, dominação e conflito entre os diversos protagonistas da vida internacional — pode-se analisar a diplomacia de um país como o Brasil, para os propósitos deste debate e do tema que nele me cabe, à luz de três grandes contextos diplomáticos e de três grandes campos de atuação.

Os contextos diplomáticos são, respectivamente, o das grandes potências, o regional e o contíguo. E os campos de atuação são o da paz e da guerra, o econômico e o dos valores. Do jogo entre contextos diplomáticos e campos de atuação é possível examinar alguns cenários que se entreabrem para a política externa do Brasil no próximo governo. Vejamos o que se pode entender por contextos diplomáticos e campos de atuação, já exemplificando, ao examiná-los, a relevância de cada um deles para o nosso tema, que é o das relações EUA, Brasil e América Latina.

O contexto das grandes potências é o daqueles países que, pelo poder que detêm, buscam estabelecer os parâmetros estruturadores da ordem mundial. Este é o papel especial de gestão da ordem mundial, historicamente exercido pelas grandes potências, ao administrarem suas relações recíprocas de conflito, cooperação e competição. No segundo após-guerra, o contexto das grandes potências teve como nota básica o conflito Leste/Oeste. É evidente que, sendo os Estados Unidos, juntamente com a União Soviética, um dos protagonistas decisivos deste contexto, aí está um aspecto estrutural básico da ordem mundial a ser levado em conta nas relações do Brasil e da América Latina com os Estados Unidos.

O segundo contexto que quero mencionar é o contexto regional. É aquele que provém

dos interrelacionamentos que ocorrem entre países que compartilham uma mesma área geográfica. No caso e para os propósitos desta exposição, vou cingir-me ao da América Latina, que é um contexto regional que combina a geografia com a História e que, por isso mesmo, tem em comum, além de um espaço e uma localização no mundo, formas compartilhadas de inserção no sistema internacional. Estas formas compartilhadas são uma herança da experiência colonial e do fato de a América Latina ser, historicamente, o resultado não apenas da expansão do universo econômico europeu, mas também, em maior ou menor extensão, do universo demográfico, social e cultural da Europa. Esta situação, sobretudo a partir da década de 50, converteu-se numa consciência de que a História e a Geografia indicavam uma agenda comum de temas e problemas.

Temos, finalmente, o contexto contíguo, que é o que diz respeito à interação entre países que têm fronteiras em comum. No caso do Brasil, este é um contexto relevante e complexo, que exige, para uma competente política de boa vizinhança, norteada por um internacionalismo democrático, baseada na cooperação e na coexistência, uma permanente atenção, pois somos um dos países do mundo com maior número de vizinhos: nada menos que 10 países, o que se traduz numa significativa interação diplomática, que requer cuidado e acompanhamento, que absorve parcela expressiva da atuação exterior do *Brasil* no contexto regional, dentro do qual o contexto contíguo brasileiro se insere.

O conjunto destes três contextos estabelece o cenário de possibilidades do que um país pode significar para os outros e, reciprocamente, os outros para ele, em três grandes campos: (1) o campo das relações estratégicas da paz e da guerra, enquanto aliado, protetor ou inimigo. É o ângulo da sobrevivência. Guerra e paz, no entanto, são temas complexos e heterogêneos. Para as grandes potências — por exemplo, os Estados Unidos — a paz significa inexistência de confrontação nuclear-letal e se confunde com a sobrevivência da humanidade. Significa, também, inexistência de operações militares que venham a exigir um esforço em escala mundial. Para os países médios e pequenos — por exemplo, os da América Latina — paz significa, além disso, uma segurança que se traduz na imunidade a agressões e na preservação da soberania e da integridade territorial. Esta heterogeneidade de perspectivas é um dos dados a serem levados em conta num dos problemas importantes da paz para a América Latina, que é o da América Central. Ela explica a identificação e o apoio dos países da América Latina à ação do Grupo Contadora — México, Colombia, Venezuela e Panamá — na bus*ca de soluções pacíficas para as tensões existentes na área. Isto, aliás, acaba de ser dito com* a maior clareza e toda a ênfase pelo eminente candidato Tancredo Neves na sua exposição sobre política externa, que acabamos de ouvir.

(2) No campo das relações econômicas um país tem significado para os outros, e vice-versa, enquanto mercado para obtenção ou alocação de financiamentos, investimentos diretos, tecnologia e produtos. É o ângulo da produção e distribuição internacional de recursos. No campo econômico, o item número um da agenda da América Latina, hoje, sobretudo em relação aos Estados Unidos, é o da dívida externa. Com efeito, o problema da inadequação do sistema econômico internacional definido no 2º após-guerra, por instituições como o GATT e o Fundo Monetário Internacional, para lidar com as necessidades dos países em desenvolvimento — uma das razões das tensões Norte/Sul na vida mundial — agravou-se por força dos custos econômicos, sociais e políticos internos, incorridos pelos países latinoamricanos, ao terem de enfrentar a crise do endividamento externo.

Com efeito, em 1982 e 1983, a América Latina viu-se obrigada a uma transferência líquida de recursos, a enfrentar uma queda substancial nos salários reais, a lidar com o desemprego crescente e a absorver uma diminuição do produto *per capita,* num penoso processo de ajustamento, a altíssimas taxas de juros e a uma retração maciça de entrada líquida de capitais privados. Uma das razões da crise reside no impacto, nos mercados financeiros internacionais, da política econômica norte-americana, que, a partir de 1981, promoveu a alta da taxa de juros, ao combinar aperto monetário com um aumento sem precedentes do

déficit fiscal. Daí a inversão das relações prevalecentes, nos anos 70, de taxas de juros consistentemente abaixo da taxa de expansão das exportações dos países devedores, situação que vinha mantendo, até o início dos anos 80, independentemente das especificidades nacionais, dentro de limites aceitáveis, o endividamento externo latino-americano.

Esta inversão da relação entre a taxa de juros e a taxa de expansão das exportações é uma das causas da importante movimentação diplomática latino-americana no campo econômico, da qual participaram e participam Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colombia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Dela deriva o consenso de Cartagena e o de Mar del Plata, que tiveram como objetivo tentar inserir novos critérios e normas, novos "standards" do aceitável, para se lidar com o tema do endividamento externo — como, aliás, acaba de ser realçado pelo eminente candidato Tancredo Neves na sua exposição perante esta Comissão.

(3) O campo dos valores é o terceiro campo a que quero fazer referência. Diz respeito às formas de conceber a vida em sociedade e à identificação entre sociedades que compartilham uma visão comum no plano dos valores. É o ângulo da legitimidade. A conduta externa dos Estados, com efeito, não é comandada apenas pelas relações de forças militares e econômicas. Idéias e sentimentos influenciam as decisões dos protagonistas do sistema internacional. E entre estas idéias e sentimentos estão os que vêm levando à democratização da América Latina, e que conduzem ao internacionalismo baseado na coexistência e na cooperação, de cunho mais solidário, com regimes homogêneos. No caso do Brasil, isto tem implicações importantes, sobretudo em relação ao contexto contíguo. Penso, por exemplo, na Argentina de Alfonsín e agora no Uruguai de Sanguinetti.

Contextos diplomáticos e campos de atuação são, portanto, o quadro de referência externo em torno do qual pretendo encaminhar a minha exposição, começando pela análise da posição dos Estados Unidos, que é chave para o impacto do contexto das grandes potências em relação ao contexto regional e contíguo.

Um dos problemas básicos da política exterior do Brasil e da América Latina é o de buscar compatibilizar os interesses nacionais e regionais nos campos estratégico, econômico e de valores com o poderio norte-americano, pois este, ao contribuir para definir o contexto das grandes potências, afeta o contexto latino-americano de maneira decisiva. Por esta razão, um passo prévio para o entendimento da problemática passa pela análise do poderio norte-americano atual. Sabemos que os Estados Unidos emergiram da II Guerra como uma potência hegemônica no sistema internacional, tanto no campo econômico, quanto no campo militar. No correr dos anos, esta hegemonia viu-se reduzida: pela importância militar crescente da União Soviética; pela emergência de novos centros econômicos — como o Mercado Comum Europeu e o Japão — e pelo processo de descolonização, que trouxe ao sistema internacional um número significativo de novos atores que contribuiram para fazer aflorar, no plano mundial, a tensão Norte/Sul como uma variável independente do conflito Leste/Oeste, a partir do qual Estados Unidos e União Soviética procuraram definir e estruturar, no 2º após-guerra, a ordem mundial.

Nos anos 70, essa erosão quase que natural do poderio norte-americano — pois a situação do pós-II Guerra Mundial era excepcional e dela só os Estados Unidos, entre as grandes potências pré-II Guerra, sairam fortalecidas do conflito — essa erosão, digo, viu-se agravada por quatro causas específicas.

A primeira foi a atitude de autocontenção, produto do insucesso no Vietnam e da crise de legitimidade representada por Watergate. A segunda foi o declínio das despesas militares, quando comparadas com o esforço militar soviético, também um produto da autocontenção acima mencionada. A essas duas causas adicionou-se a vulnerabilidade proveniente da dependência em matéria de suprimentos de petróleo. Em 1971, os Estados Unidos eram o maior produtor mundial de petróleo. Em 1978, os EUA estavam importando metade do seu consumo de petróleo. A essa vulnerabilidade no campo energético também se somou um outro

lado, quê foi o resultado dos choques do petróleo e da política fiscal frouxa, que vinha dos anos da Guerra do Vietnam, que contribuíram para a inflação norte-americana, que, por sua vez, debilitou a economia norte-americana. A produtividade e o crescimento declinaram quando comparados com o desempenho da economia norte-americana nas décadas anteriores.

Essas causas específicas do declínio do poderio norte-americano foram contidas no começo dos anos 80, iniciando-se a reversão antes mesmo da primeira eleição do Presidente Reagan. Uma política externa mais afirmativa dos Estados Unidos; acréscimos significativos nas despesas militares; a não-intervenção governamental na regulamentação da produção e dos preços do petróleo — o que contribuiu para aumentar a produção interna e reduzir a dependência externa — e uma recessão que controlou a inflação e levou, a seguir, à expansão da economia norte-americana, são dados da nova situação dos Estados Unidos nos anos 80. Além disso, a expansão econômica americana viu-se acompanhada por inovações tecnológicas e pela criação de novos empregos, o que vem reestruturando a economia norte-americana, tornando-a uma economia caracterizada pela tecnologia de ponta, pelos serviços e pela informática. Essa recuperação do poderio norte-americano, no entanto, não significa uma volta à situação dos anos 50.

Do ponto de vista estratégico, é altamente improvável que os Estados Unidos recuperem a superioridade militar que possuíam no início da guerra-fria. O poderio militar soviético, tanto nuclear quanto convencional, é extremamente significativo e não é provável que a União Soviética venha a desistir da paridade militar que obteve com tanto esforço.

Do ponto de vista econômico, a nota importante, quando se comparam os anos 50 com os anos 80, é a difusão do crescimento e o policentrismo econômico. A diminuição da parcela norte-americana no produto mundial não foi conquistada pela União Soviética. A parcela do mercado mundial que cabe à URSS e ao Leste Europeu é modesta. Ela foi conquistada pela Europa, pelo Japão e pelos NIC's — "Newly Industrialized Countries" — entre os quais o Brasil. Esses novos centros de expansão econômica são interdependentes com a economia norte-americana. Tanto que o comércio exterior, enquanto percentagem do produto, é hoje duas vezes mais importante para os Estados Unidos do que era há duas décadas, o que também significa que os EUA são hoje mais dependentes da economia internacional do que eram nos anos 50. Por outro lado, a expansão dos mercados financeiros privados é um fenômeno novo, inexistente nos anos 50, que é difícil controlar e que é vulnerável às crises de liquidez e de solvabilidade dos grandes devedores subdesenvolvidos, em particular os latino-americanos. Daí a interdependência entre os bancos norte-americanos e os grandes devedores da América Latina.

Do ponto de vista político, a diminuição relativa do poderio norte-americano gera novas dificuldades para o controle, puro e simples, por parte dos Estados Unidos, do comportamento de outros Estados por via de uma dominação intervencionista. Em 1953, os Estados Unidos conseguiram recolocar no trono o Xá do Irã. Mais recentemente, não conseguiram resgatar os reféns da embaixada norte-americana em Teerã.

Em que medida esses dados, que diferenciam a década de 80 da de 50, estão presentes na postura norte-americana na 2ª Presidência Reagan? Parece claro que um dos aspectos da vitória de Reagan foi o recuo da importância da grande coligação democrática construída por Roosevelt a partir do "New Deal". Já se disse que, nas primárias, a derrota de Jesse Jackson foi a dos tecnologicamente supérfluos; a de Gary Hart a dos tecnologicamente competentes, e que isto culminou na derrota dos tecnologicamente obsoletos, com o insucesso de Mondale nas eleições presidenciais. Em outras palavras, as propostas do "New Deal", porque já se efetivaram em grande medida, reduziram o apelo e o encanto político da antiga coligação democrática voltada para a construção de um "Welfare State". Por outro lado, o poder econômico, político e demográfico nos Estados Unidos está se deslocando para o Sul — por exemplo: para o Texas e para o Oeste, ou seja, para a California — o que vem alte-

rando as bases de sustentação social da visão norte-americana. A desregulamentação da economia, ou novo federalismo, um populismo econômico e político, um neoconservadorismo, são dimensões da perspectiva e das preferências do "Sun Belt" e de suas elites. Daí a insistência em certos valores, como os do darwinismo social, que apregoa as vantagens da sobrevivência dos mais aptos, e a crença nas virtudes ilimitadas do mercado.

Qual é o impacto externo desses valores, hoje prevalecentes nos Estados Unidos? Parece claro que, no campo econômico internacional, existe uma enrome resistência a qualquer tentativa de organizar mercados. Ou seja, reforça-se a convicção, exemplificada na rejeição da Convenção sobre o Direito do Mar, de que o livre fluxo de capitais — financiamentos e investimentos — e de mercadorias — comércio — através do jogo do mercado, no contexto de um GATT ampliado na sua abrangência para nele incluir serviços, e de um Fundo Monetário que continui a avalizar a atuação do consórcio de bancos privados, é suficiente para encaminhar os problemas que separam os Estados Unidos do mundo, em particular dos países subdesenvolvidos. Até mesmo a coordenação e harmonização não-institucionalizada de políticas marco-econômicas, expectativa razoável numa economia mundial interdependente, encontra resistências.

No campo estratégico, a prioridade da 1ª Presidência Reagan foi o reforço da capacidade militar dos Estados Unidos em relação à União Soviética, no âmbito do bipolarismo visto como a moldura essencial do sistema internacional. Essa rebipolarização EUA-União Soviética talvez abra espaço, numa 2ª Presidência Reagan, para novas negociações em matéria de controle de armamentos. Ela não abrirá espaço, no entanto, para qualquer postura diante do sistema internacional que desvincule a temática Norte/Sul do conflito Leste/Oeste. Qual é o impacto dessas posturas para a política exterior do Brasil e para a sua atuação no contexto regional e contíguo? É isto que passo agora a examinar.

Toda grande potência tem, além de interesses específicos, ambições de escopo universal. Essas ambições são os assim chamados interesses gerais, afirmados pelas grandes potências na Conferência de Paz de Paris de 1919, e que, na prática, se traduzem na função de gestão da ordem mundial, classicamente exercida pelos grandes países na dinâmica do sistema internacional. Os Estados Unidos são uma superpotência e têm, por isso mesmo, um interesse geral na ordem mundial, entendida como um padrão previsível de relações. O jogo de mercado tem várias virtudes e potencialidades. E falo isto com a tranquilidade e a convicção de de alguém que vem da iniciativa privada. Ele padece, no entanto — e digo isto com a mesma tranquilidade de quem vem da iniciativa privada — de algumas deficiências, entre elas e de não conter embutido um critério de distribuição de renda, a partir do qual o mercado opera a alocação de recursos; o de não criar automaticamente bens públicos, entre os quais a ordem; o de não lidar com externalidades, ou seja, com o efeito de ações unilaterais que afetam decisivamente terceiros que não participaram da decisão — é o tema do impacto das taxas de juros no endividamento externo brasileiro, por exemplo — e o de não resolver o problema das decisões erradas do consumidor, que é o que ocorre quando este escolhe meios impróprios para a realização de seus desejos. Essa rápida referência tem como objetivo mostrar que o modelo de livre mercado é insuficiente para estruturar a ordem social, inclusive a ordem internacional. Pode, inclusive, em conjunto com um darwinismo social, aumentar as tensões e, dessa maneira, contribuir para aumentar a erosão da previsibilidade na vida diplomática, seja no campo estratégico da paz e da guerra, seja no campo econômico. Daí um descompasso no campo dos valores entre os ideais e sentimentos prevalecentes nos Estados Unidos hoje e a visão dos problemas e prioridades da vida internacional tal como encaradas no contexto regional latino-americano.

Dou dois exemplos, reiterando o que já foi dito no exame do quadro de referência externo, um no campo estratégico, outro no campo econômico, do que significa este descompasso à luz do estilo diplomático, que me parece ser compartilhado pela maioria dos países latino-americanos, e do que possivelmente será uma conseqüência natural do apro-

fundamento da atuação da diplomacia brasileira num regime plenamente democrático.

Um internacionalismo de base democrática voltado para a cooperação e para coexistência, realista e praticável, reconhece que, para os Estados Unidos, é inaceitável a inserção da América Central nos imponderáveis de uma tensa confrontação Leste/Oeste. Afirma – e afirmará – por outro lado, que em 1984 é totalmente inaceitável e dificilmente realizável a reconstituição do poderio norte-americano em moldes tradicionais – que em matéria de segurança, no Caribe, habitualmente contemplou o uso da força em relação a Estados menores. Daí o já mencionado apoio da América Latina ao Grupo Contadora, ou seja, ao esforço diplomático de buscar uma solução pacífica latino-americana para os conflitos na América Central, como foi aqui reiterado, em termos indiscutíveis, pelo eminente candidato Tancredo Neves. Ora, é precisamente a legitimidade e a eficácia desta ação autônoma que os valores hoje prevalecentes nos EUA têm dificuldade de aceitar, uma vez que na agenda norte-americana o problema é visto exclusivamente como parte do contexto diplomático das grandes potências, isto é, como ingrediente do conflito Leste/Oeste, que se reveste de formas antigas, em dessuetude, do antigo monroísmo.

É certo, por outro lado, que, no campo econômico, este mesmo tipo de internacionalismo de base democrática, realista e praticável, reconhece que, em matéria de dívida externa, num mundo interdependente, testes de força e confrontações poderão arruinar credores e devedores. Afirma, no entanto, que, sem a intervenção dos devedores ocorreram mudanças drásticas nas condições em que originalmente foram contraídos os empréstimos, especialmente no que diz respeito à liquidez e à taxa de juros; que ao se ajustarem a esta nova situação os países latino-americanos incorreram em custos sociais e econômicos que são hoje, enquanto se mantiverem politicamente inaceitáveis, e que as renegociações ora em curso, na medida em que não lidam com a taxa de juros, nem com o principal, são negociações amenizadoras da crise, que não dão conta de que o desequilíbrio nas contas externas dos países devedores não são apenas fruto de especificidades nacionais, mas resultam de desequilíbrio provenientes da estrutura da ordem mundial. Esta visão, proposta em Cartagena e Mar del Plata, no entanto, não é compartilhada pelo governo norte-americano, que entende que o problema da dívida é algo que o Fundo, em conjunto com consórcios de bancos privados, pode solucionar.

Como encaminhar diplomaticamente este conflito de concepções, no campo estratégico e no econômico, que tende a aumentar as tensões e os conflitos entre os EUA e a América Latina? Não me parece nada fácil sugerir um encaminhamento para este problema. A minha esperança reside no aprofundamento de um internacionalismo praticável e realista, *calcado nas potencialidades de atuação de potências intermédias da região, como a Argentina*, o Brasil, o México e a Venezuela, para mencionar algumas. Com efeito, estes países podem ser qualificados como países intermédios na atual estratificação internacional. Têm, como seus congêneres no sistema internacional, não apenas o passivo da vulnerabilidade, mas também o ativo de alguns recursos de poder e de sucesso no campo diplomático. Podem, por isso mesmo, em conjunto com outros protagonistas do 3º Mundo – e outros países da América Latina, com os quais têm posições e interesses coincidentes – desempenhar, no contexto das grandes potências, um certo tipo de papel ou função em relação à ordem mundial.

Este papel é o de contribuir para revigorar a prudência, entendida como a faculdade de orientar-se na História, através de uma atuação diplomática que mescle a vontade de transformação com a razão da moderação, no processo da necessária reelaboração da ordem mundial. Uma atuação neste sentido é necessária, dada a erosão da previsibilidade no sistema internacional – seja pela tendência à rebipolarização do contexto das grandes potências em moldes potencialmente temerários, seja pela propensão à "sublevação dos particularismos" do 3º Mundo, vale dizer, grande tema da dissonância entre ordem e poder, a que fez referência o Chanceler Guerreiro em sua importante e competente exposição de ontem.

Este papel oferece três caminhos básicos a serem percorridos: (a) No campo da paz e da guerra, são os esforços para reduzir tensões e solucionar controvérsias, evitando conflitos que levem ao uso da força no plano internacional; (b) No campo econômico, cabe aos países intermédios ajudar a preencher o vazio representado pelo hiato hoje existente entre ricos e pobres, encaminhando a temática Norte/Sul; e (c) No campo dos valores, a tarefa é a de promover a cooperação internacional, que os países intermédios podem catalizar ao servirem de ponte entre culturas e civilizações.

A atuação nestes três campos, da maneira que foi indicada, constitui uma reelaboração crítica do legado de valores de convivência do Ocidente, a ser trabalhado com outros países do 3º Mundo no contexto diplomático das grandes potências. Trata-se, em síntese, de um papel qualitativo e não apenas quantitativo, alicerçado numa postura reformista dotada de uma visão de futuro a ser diplomaticamente aprofundada no campo dos valores, ou seja, a partir do ângulo da legitimidade, nas formas de conceber a vida na socidade internacional. Ninguém melhor talhado para conduzir o Brasil nesta trilha do que Tancredo Neves, que representa precisamente a recuperação da prudência, da legitimidade e um esforço de desempenhar, no plano interno, esta nova forma de conceber a vida em sociedade — que é a Nova República.

Examinados estes aspectos do relacionamento do poderio norte-americano com o contexto latino-americano, cabe, para concluir, em rápidas palavras, analisar o cenário das interações do contexto contíguo brasileiro, que se insere no marco do contexto regional.

Um contexto contíguo pode ser altamento conflitivo — é o caso da França e da Alemanha nos séculos XIX e XX; é atualmente o caso do Oriente Médio. Pode ser também altamente cooperativo, como é o caso, hoje, do Mercado Comum Europeu, resultado indiscutível da cooperação franco-alemã. Na América Latina, uma das grandes contribuições da CEPAL foi a de inserir, na agenda diplomafica da região, a hipótese da ação conjunta como maneira de responder ao desafio do crescimento e da viabilidade. A insistência num repertório comum de interesses convergentes é o que basicamente sustenta a cooperação latino-americana, permitindo a superação das dificuldades que surgem como conseqüência, seja das assincronias dos ciclos econômicos e políticos, seja das diferença de escala que separam os países da região. Em outras palavras, os países latino-americanos vêem-se como um contexto diplomático a ser privilegiado, seja no campo econômico, seja no campo estratégico, seja no campo dos valores. Esta interdependência de modelos, mercados e segurança, evidentemente se aguça no âmbito do contexto regional e do contexto contíguo. No momento, são características do contexto latino-americano em geral e do contexto contíguo brasileiro em particular, a crise econômica e as tendências à democratização.

Em 1980, o comércio entre os países latino-americanos representava 18% de seu comércio total. Hoje, este comércio, excluindo combustíveis, está cerca de 50% abaixo dos níveis alcançados em 1980. A razão desta contração do comércio reside na crise do balanço de pagamento que quase simultaneamente afetou todos os países da região, forçando-os a políticas de ajustamento que, ao reduzirem a demanda agregada, trouxeram a diminuição das importações. Um exemplo dramático é o comércio argentino-brasileiro, que era, para cada um dos parceiros, da ordem de US$ 1 bilhão, e que hoje está bem abaixo deste nível.

Por outro lado, as tendências à democratização reforçaram um internacionalismo baseado na cooperação e na coexistência, o que tende a aprofundar o contexto contíguo e regional como um contexto diplomático privilegiado, em todos os três campos de atuação. Em poucas palavras, tudo o que acontece no Brasil é relevante para a América Latina e para o contexto contíguo brasileiro. Da mesma maneira, dada a interdependência existente no campo da legitimidade, dos mercados e da segurança, tudo o que acontece na América Latina e particularmente no contexto contíguo dos nossos 10 vizinhos é relevante para o Brasil.

A referência à renegociação da dívida mexicana aqui feita pelo candidato Tancredo Neves, é um exemplo a mais desta interdependência. Também o que disse Marcílio Marques

Moreira na sua importante exposição perante esta Comissão evidencia como o que aconteceu ao México repercute no Brasil; o que acontecerá para a Argentina em matéria de dívida externa repercutirá igualmente para o Brasil e vice-versa. O que acontece na América Central também incide sobre nós. Daí a minha conclusão de que não é possível, nem realista, uma interação — fortemente conflitiva ou cooperativa — de qualquer país latino-americano com os EUA, desvinculada do contexto contíguo ou regional, por força das implicações que isto traria para os demais.

O meu tema, nesta reunião, foi o Brasil, os EUA e a América Latina. Por isso, tudo quanto disse girou em torno do tema, o que, contudo, não significa que o Brasil, os EUA e a América Latina existam independentemente do resto do mundo. É óbvio que o Brasil tem e terá relações com o resto do mundo — e devo salientar que estas relações afetam as relações do Brasil com os EUA e com a América Latina, e são por elas afetadas, em maior ou menor grau. O exame disto, no entanto, levaria a outra exposição, a outro tema que não me coube tratar. O que me cabe aqui, ao concluir, é realçar que a moldura da vida internacional e a diversificação de interesses hoje existentes não comportam um caminho isolado do resto do sistema internacional. Isto quer dizer, voltando ao meu tema, que, mesmo que o Brasil esteja atualmente numa posição mais satisfatória, por exemplo, em matéria de dívida externa e de comércio internacional do que há um ano atrás, esta melhoria relativa da posição brasileira, no plano internacional, não permite desconsiderar a situação dos nossos vizinhos e parceiros na região. Com efeito, e como procurei mostrar no correr desta exposição, existem — para lembrar a dsitinção feita em matéria de controle político, pelo Congresso, das diretrizes da política exterior, limites e estímulos à ação exterior do Brasil e dos países da região. Entre estes limites e estímulos à ação externa do Brasil e dos países latino-americanos está a relevância do contexto regional e contíguo, particularmente medidas e situações que nele incidindo agravem os riscos da anarquia e aumentem a erosão da previsibilidade, que hoje comprometem a estabilidade do sistema internacional. Este é um dado que uma grande potência como os Estados Unidos, por definida interessada na ordem mundial, não deveria ter dificuldades de entender na sua postura perante a América Latina. (*Palmas*)

O SR. PRESIDENTE (deputado Pedro Colin) — Com a palavra o Coordenador.

O SR. COORDENADOR (deputado Flavio Bierrenbach) — Apresenta pergunta sobre a posição do Brasil em relação a Cuba do deputado Luis Sefair.

O SR. CELSO LAFER — Cuba tem um papel importante na América Central e na América Latina. A implicação que vejo de Cuba para a segurança interna brasileira seria qualquer tentativa de intromissão em assuntos brasileiros. Na medida em que Cuba mantiver um compromisso inequívoco de respeito à autodeterminação de cada um dos países do sistema latino-americano, de não-intervenção em assuntos internos de outros Estados, eu, pessoalmente, com os dados de que disponho, não vejo nenhuma ameaça à segurança interna brasileira. E creio que o problema do reconhecimento de Cuba pelo Brasil é um assunto que comporta exame e tem interesse.

O SR. COORDENADOR apresenta pergunta do Embaixador Antonio Icaza, Embaixador do México.

O SR. CELSO LAFER — Agradeço ao Embaixador Icaza a sua oportuna pergunta, *porque ela me permite começar a resposta prestando uma homenagem ao Presidente De La* Madrid e ao Chanceler Bernardo Sepúlveda, que têm sido dos mais relevantes artífices de um esforço da maior importância, um esforço que busca insistir no papel autônomo que têm os países da América Latina para resolver a sua situação, os seus problemas, os seus conflitos e as suas tensões. Existem ou não condições de permissibilidade para uma ação diplomática desta natureza? No meu modo de ver, tal como o Contadora vem encaminhando o assunto e na medida dos meus conhecimentos, não vejo por que, dada a estrutura do sistema interna*cional, não haja espaço para essa atuação. Com efeito, o que me parece difícil para os Esta*dos Unidos aceitar é a presença militar soviética na América Central, seja na forma de novas

bases militares, seja na forma de outras modalidades de acréscimo da presença militar russa. Não é isso, no entanto, que a ação do Grupo Contadora contempla. A ação do Grupo Contadora contempla precisamente uma minimização do conflito, um respeito a uma série de princípios e a busca de uma solução latino-americana para o problema, garantida, evidentemente, por uma visão mais ampla do marco internacional. Creio que esse campo de permissibilidade existe e não tenho dúvida em dizer que, no Governo Tancredo Neves, tal como ele disse hoje mesmo, aqui, haverá um decisivo apoio ao Grupo Contadora e às iniciativas que, em boa hora, o México, junto com outros países, tomou neste campo.

O SR. DEPUTADO FERNANDO SANTANA formula pergunta ao conferencista sobre a posição dos Estados Unidos em relação à América Latina.

O SR. CELSO LAFER — Eminente Deputado, a sua pergunta é altamente pertinente e faz parte desse descompasso que caracteriza o estilo diplomático e o conjunto de valores hoje prevalecentes nos Estados Unidos e a visão latino-americana dos problemas. Um dos itens claros deste descompasso foi a própria campanha presidential norte-americana. Nesta campanha presidencial, o tema da América Central foi o tema de política latino-americana. Ora, o tema da América Central é relevante, mas estou convencido de que a América Latina entende que o problema da América Central pode ser resolvido pelo Grupo Contadora. Por outro lado, o grande item prioritário para toda a região é o tema da dívida externa. Precisamente, convencer o governo norte-americano de que as suas prioridades estão invertidas é o grande desafio de uma diplomacia latino-americana. Não é fácil esse desafio, porém creio que é viável e creio que, inclusive, atende ao melhor de um interesse esclarecido norte-americano. Diria, para fazer uma analogia com o problema das imperfeições do mercado, a que aludi na minha exposição, que a postura norte-americana corresponde a um erro de consumidor — a escolha de meios impróprios para a realização de seus desejos. E justamente o ponto importante é mostrar, num esforço diplomático, como os Estados Unidos, não levando em conta como item prioritário o tema da dívida e colocando como item prioritário uma atitude, em relação à América Central, que procura diminuir o espaço de atuação dos grandes protagonistas da área, está tomando uma decisão errada do ponto de vista inclusive de seus próprios interesses.

B-III — DÍVIDA EXTERNA E A CONSTRUÇÃO DO BRASIL PÓS-CRISE

Exposição de Marcílio Marques Moreira

1. Antecedentes

A prioridade que o Governo Getúlio Vargas obteve dos Estados Unidos, no início da década dos 40, para a compra e financiamento de máquinas para a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional, simboliza marco relevante do anseio brasileiro de, através da industrialização, financiada primordialmente pela poupança nacional, e complementada quando necessário por recursos externos, galgar a árdua ladeira do desenvolvimento.

Acreditavam muitos que o pós-guerra iria propiciar outras oportunidades da espécie. Havíamos logrado, mercê da procura por nossos produtos, tornados escassos e preciosos pelas condições de guerra, pela compressão de importações forçada pelas mesmas circunstâncias, e ainda pelo abrandamento do serviço de nossa dívida pelos acordos de 1940 e 43, acumular amplas reservas em ouro e divisas. Urgia investi-los para renovar a infra-estrutura que se havia desgastado durante a guerra e angariar financiamentos para outras "Voltas-Redondas" capazes de respaldar nossa emergência do sub-desenvolvimento.

Na esfera internacional, criara-se, em Bretton Woods em 1944, o Banco Mundial que tinha por missão imediata a reconstrução da Europa destruída e por escopo mais permanente

financiar o desenvolvimento econômico dos países menos aquinhoados, muitos ensaiando os primeiros passos do incipiente processo de descolonização, enquanto o Fundo Monetário Internacional, estabelecido à mesma época, zelaria pela estabilidade de taxas de câmbio e equilíbrio dos balanços de pagamento.

A esperança reforçava-se, ainda no plano ideal, pela elaboração de uma nova *teoria do desenvolvimento*, substituindo a desgastada concepção de *progresso*, e, na prática, pelo estabelecimento pelos Estados Unidos do *Plano Marshall*, complementado pelo Ponto IV, assegurando fluxo maciço de recursos financeiros e tecnológicos para a Europa e para áreas estratégicas na Guerra Fria, que se instalara tão pronto a outra terminara de arder.

Não seria, assim, natural, como ainda clamava Roberto Simmonsen na tumultuada reunião de Bogotá em 1948, que a América Latina, que, salvo poucas exceções se havia solidarizado com as potências aliadas, fosse aquinhoada ao menos com parcela dos recursos de que se beneficiaram mesmo os ex-inimigos?

Enquanto as reservas acabaram sendo desperdiçadas na compra de bens duráveis de consumo e de investimentos obsoletos, ao chamamento por um Plano Marshall latino-americano não deixaram de corresponder esforços concretos e articulados: o Plano *Salte* no Governo Dutra; o competente trabalho da Comissão Mista Brasil — Estados Unidos no segundo Governo Vargas, que propunha atacar prioritariamente os gargalos de estrangulamento e os pontos de germinação, e introduziu nova mentalidade de planejamento e modernas técnicas de elaboração de projetos, semeando o embrião do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. E, no plano multilateral, a operação Pan-Americana também lançada por Kubitschek; a Aliança para o Progresso de John Kennedy que reacende a iniciativa anterior; o longo caminho, estéril hélas, da UNCTAD a partir de 1964; as décadas do desenvolvimento das Nações Unidas.

Nenhum desses esforços, apesar da solidez dos estudos que os latreavam e do *élan* das motivações que os inspiravam, foi capaz de carrear para o Brasil fluxos significativos de poupança externa, em condições compatíveis e em dimensões adequadas às nossas necessidades. Aqui apenas chegaram volumes marginais de recursos públicos, quer bi — ou multilaterais. Os montantes medíocres correspondiam ao tratamento periférico a que fomos relegados pelos Estados Unidos e outros países desenvolvidos — a política de prioridade marginal, chamada de *negligência benigna*. A percepção de nossa baixa capacidade de barganha política para extrair benefícios econômicos levou a nossa diplomacia a demandar mais recursos para instituições internacionais, que julgávamos serem mais propensas a *despolitizar* os critérios de destinação daqueles fundos.

Ao esforço interno hercúleo de Kubitschek, por exemplo, só vieram a somar-se recursos públicos externos de pequena monta, de tal modo que o Governo teve de valer-se do que lhe foi possível. Dos quatro métodos disponíveis de levantar recursos para programas governamentais — taxação, inflação, ajuda externa e mecanismos de mercado — Juscelino acabou sendo levado a usar de modo desproporcional a inflação e recursos externos na forma que lhe foi possível angariar — investimentos diretos, em parte nos termos da Res. 113, promulgada no Governo Café Filho, com a internação de equipamentos usados; a renovação de empréstimos bancários com garantia de ouro contraídos naquela gestão; créditos do supridor, ou ainda outros a mais curto prazo, como *swaps* e o "câmbio de gaveta" que permitia ganhar tempo no pagamento de obrigações comerciais. Essas formas pouco ortodoxas de financiamento, embora lhe tenham possibilitado realizar boa parte do Plano de Metas, construir Brasília, e ainda assegurar um dos períodos de mais intenso crescimento da história econômica moderna do Brasil, aceleraram internamente a inflação e vieram a criar crescentes problemas com a comunidade internacional — especialmente após o rompimento com o FMI em 1959 — e que, apesar dos passos para remediar a situação ainda no curso de seu mandato, se arrastaram até ao próximo. Originaram a necessidade da ampla renegociação da dívida brasileira no início de 1961, para cujo êxito contribuíram a legitimidade proporcionada pelos 6

milhões de votos de Jânio e seus anunciados propósitos de austero saneamento financeiro.

Também o seguinte período governamental, tanto na sua fase parlamentarista, quanto na presidencialista, não testemunhou senão medíocres fluxos de poupança externa, apesar de a Aliança para o Progresso encontrar-se no auge, chegando a contemplar vigoroso apoio ao Nordeste brasileiro, e não obstante a sinceridade dos esforços expressos no programa do Governo Tancredo Neves e, posteriormente, no Plano Trienal, a primeira tentativa de planejamento abrangente a contar também com programação de recursos, inclusive orçamentação monetária.

O quadro não se modificou com os acontecimentos de março de 1964, e certamente frustrou quem houvesse pensado que os fluxos de recursos públicos, ou privados, responderiam aos anseios mais permanentes, como os expressos pelo Brasil e acolhidos em boa parte na 1ª reunião da UNCTAD em Genebra, em 1964, ou a mudanças de posições ideológicas.

As adições à nossa dívida externa líquida, entre 1960 e 1968, foram de apenas 700 milhões de dólares (passou de 3.1 para 3.8 bilhões de dólares), menos de 100 milhões por ano, e as maiores operações financeiras na época foram de reescalonamento ou rolagem, como em 1961, 1963 e 1964/65.

Também o período 69/73, internamente caracterizado por crescimento sem precedentes, externamente por grande expansão da liquidez ligada à implantação do euro-mercado e a boom mundial, e nas nossas relações internacionais por intensificação do intercâmbio comercial (equilibrado) e financeiro, testemunhou incremento de nosso endividamento externo líquido de apenas 2.4 bilhões de dólares, ou seja menos de meio bilhão de dólares por ano, eis que a maior parte dos fundos levantados no exterior destinou-se à constituição de reservas.

2. Origens

O primeiro ponto crucial de inflexão no processo de nosso endividamento ocorreu em 1974, quando uma combinação de fatores externos adversos — de que o mais proeminente, mas não o único, foi a quadruplicação do preço do petróleo — e internos em que sobressaíram as distorções introduzidas em 73, inclusive a sobrevalorização do cruzeiro e a procura exacerbada por insumos industriais e agrícolas, após 7 anos de crescimento acima de 10%, sem os suficientes investimentos, conduziu-nos a pulo das importações brasileiras em 119% (sendo que apenas 1/3 explicados pelo petróleo) e ao maior déficit comercial de nossa história — 4.7 bilhões de dólares, (o que hoje corresponderia a muito mais). Resultou déficit em contas correntes de 7.1 bilhões. Apesar da utilização de mais de um bilhão de dólares em reservas e de algum influxo em investimentos diretos, a dívida líquida, que no ano anterior havia crescido apenas 800 milhões de dólares, quase duplicou de 6.2 em fins de 1973 para 11.9 bilhões em 1974. O acréscimo de 5.7 bilhões de dólares ultrapassou, em um ano, a dívida acumulada por toda nossa história até 1972.

Os déficits comerciais, e os em conta corrente, continuaram altos no triênio até 1976, ao fim do qual a dívida líquida alcançava 19,4 bilhões.

A situação deteriorada decorreu de combinação complexa de fatores adversos. O Governo havia sido apanhado de surpresa, em fins de 73, pelo choque do petróleo, cuja ocorrência súbita e dimensão dramática era impossível prever — embora os vetores subjacentes já se prenunciavam ao observador mais atento — e subestimou sua natureza.

Mesmo não percebendo todas as circunstâncias e conseqüências da crise, o Governo que assumiu em março de 1974 optou por estratégia de transformação estrutural que, apesar de desvios, excessos e desperdícios, acabou induzindo mudanças profundas em nosso parque produtivo.

Empenhado, desde que escolhido, em lançar processo de liberalização política "gra-

dual, lenta e segura", e corrigir os efeitos econômicos resultantes do adelgaçamento da árvore industrial brasileira que se havia desenvolvido nas copas e nas folhas, sem reforçar tronco e raízes, o novo Governo concebeu ambicioso programa de modernização da infra-estrutura econômica e de consolidação do perfil industrial brasileiro, cuja percepção pública foi, infelizmente, prejudicada pela retórica infeliz que o acompanhou: o Brasil Grande como ilha de prosperidade em mundo revolto.

Contava o Governo, para implementação do programa com taxa de poupança nacional elevada, mais de 20% do PIB, com ampla liquidez do euro-mercado irrigado pelos petrodólares, e com empresariado público e privado preparado para reagir à liderança governamental e aos inventivos oferecidos. Isto possibilitou deslocamento maciço — inédito no pós-guerra! — de *recursos reais* para o Brasil no quinqüênio 74-79. Essa transferência equivaleu à aplicação no Brasil, e outros países em desenvolvimento, de recursos que haviam sido compulsoriamente arrecadados, como se fossem um tributo, pelos países da OPEP em forma de preços acrescidos de petróleo. E foi a única transferência de dimensão significativa — algo como um Plano Marshall, embora repagável — dos países do Norte para o Sul ocorrido no período pós-colonial. Permitiu *transformação estrutural* da economia brasileira que só agora se está fazendo sentir, à medida que amadurecem os projetos, e quando começa a transparecer o componente estrutural de nosso superávit comercial. Esmaeceu as fronteiras entre setores substitutivos de importação — anteriormente ineficientes e exigindo proteção para sobreviver — e os geradores de exportação, enquanto estimulou, pela produtividade e competitividade acrescidas, o setor de nosso PIB produtor de bens e serviços internacionalmente transacionáveis (tradeable GNP), o que trouxe flexibilidade e dinamismo inéditos à nossa articulação com o exterior.

A reanimação da economia mundial e medidas internas adequadas possibilitaram à conta comercial equilibrar-se em 1977 e permanecer contida em 1978. Mas, a situação inverteu-se em 1979, tanto pelo segundo choque do petróleo, quanto pela elevação da taxa de juros a partir da nova política monetária americana em outubro daquele ano. Os déficits em em conta correntes cresceram drasticamente para -10,7 e -12,8 bilhões, em 79 e 80.

Como os investimentos internos em curso eram de longa maturação, ainda demandando recursos antes do início da produção correspondente, e como viemos a sofrer os efeitos de produnda recessão internacional de 80 a 82 e da concomitante queda no preço das matérias primas, a situação se agravou no segundo ano do biênio, com déficit em conta corrente de 16,3 bilhões de dólares em 82, insustentável, sobretudo após a crise da Polônia, guerra das Malvinas e moratória mexicana.

O grosso do endividamento, antes de 79, e isto se confirma pela elevada taxa de formação bruta de capital fixo no período, destinou-se, portanto, fora exceções como o programa nuclear, a investimentos necessários, saudáveis e reprodutivos, embora tenham ocorrido equívocos, sobretudo quanto ao dimensionamento da demanda futura. A facilidade do acesso a recursos externos, como tive ocasião de observar em 1978, tendia a embotar a necessária determinação de exportar, esmaecer a disposição de combater o desperdício no consumo, especialmente de petróleo e seus derivados, e enfraquecer indispensável rigor na seletividade de investimentos.

Retomando o fio condutor cronológico, os déficits, após arrefecimento no biênio 77/78, mais do que duplicaram em 79/80. Nos dezoito meses envolvendo a segunda metade de 79 e o ano de 1980, o problema veio a agravar-se por canhestra política expansionista a contra-corrente, que exacerbou consumo e estoques, inclusive de importações, que cresceram 5 bilhões de dólares, anulando ganho correspondente nas exportações; deprimiu os níveis de poupança; jogou a inflação para novo patamar; e elevou, de fins de 78 a 80, nossa dívida líquida de 31.6 para 46.9 bilhões de dólares, acréscimo de mais de 48%, enquanto as reservas minguavam de 11,8 para 6,9 bilhões, agravando nossa vulnerabilidade em momento externo particularmente adverso.

Seguiu-se-lhe o biênio amargo de 81/82, marcado por produndas recessões externa e interna e juros elevados que, em 81, chegaram a responder po 88% do nosso déficit em conta corrente. Em 82, a recessão se espalhou para os nossos mercados novos, como o México, Argentina, Nigéria, Argélia e Índia, e as exportações caíram quase 3,5 bilhões de dólares, ou seja −17%, enquanto a dívida líquida crescia 22%, tesoura perversa que cortou nossos fluxos normais de recursos externos. A dívida se avolumava, solaparam-se as reservas efetivamente líquidas e inchavam as obrigações a curto prazo, enquanto as autoridades optavam por ostentar, no exterior e no país, capacidade ilusória de administrar a dívida, o que lhes corroeu seriamente credibilidade e confiança.

3. Os processos de reescalonamento

São bem conhecidas as negociações que se seguiram, a partir da segunda quinzena de novembro de 1982, portanto, logo após as eleições daquele ano, para, através de operações financeiras de emergência com o Tesouro Americano, o BIS, o Federal Reserve Bank e um grupo de grandes bancos comerciais, resgatar o Banco Central e o Banco do Brasil de estrangulamento iminente de liquidez, ao mesmo tempo em que, com a participação do FMI e da maioria dos credores bancários comerciais buscaram-se, com êxito, meios para: 1) levantar recursos para consolidar os empréstimos-ponte e cobrir o déficit em conta corrente previsto para 1983; 2) reescalonar as amortizações bancárias previstas para o mesmo ano; 3) estabilizar os créditos comerciais e 4) tentar reestabelecer, ou ao menos evitar-lhes a evasão, os depósitos interbancários das agências brasileiras no exterior.

Em meados do ano, iniciaram-se, também, negociações no foro do "Clube de Paris", envolvendo os créditos concedidos ou garantidos por governos dos países da OCDE, logo seguidas pela fase 2 de reescalonamento, envolvendo aqueles quatro ítens, então já tendo em vista 1984, o que exigia recursos mais volumosos. Não obstante, os custos foram ligeiramente mais baixos, e os prazos de carência e amortização mais longos.

Entrementes, o não atingimento de algumas metas acordadas no programa apresentado ao FMI levou-nos, pela suspensão dos desembolsos deste e dos bancos comerciais, a uma nova crise de liquidez e à adoção da Resolução 851. Os consequentes atrasos comerciais e financeiros se estenderam até o fim do 1º trimestre de 1984.

Está para iniciar-se, agora, em meados de dezembro de 1984, nova rodada de negociações cujos traços principais ainda não foram anunciados oficialmente, mas que deverão ser facilitadas pelo desempenho recente da balança comercial e das contas correntes. A inflexão havia ocorrido no ano de 1983, em que obtivemos superávit comercial de 6.5 bilhões de dólares, em comparação com meros 800 milhões de 1982, enquanto o déficit em contas correntes involuía de −16.3 bilhões para −6.9 bilhões de dólares. Este ano, deveremos atingir excedente de 12.5 bilhões, na balança comercial, e déficit inferior a 1 bilhão de dólares, nas contas correntes.

Para a consecução desses resultados convergiram condições muito mais propícias no exterior, sobretudo no corrente ano.

Internamente, sobressaíram, no ano passado, a maxidesvalorização e o baixo nível de atividade interna deprimindo as importações. Em ambos períodos, o pequeno crescimento dos custos industriais dos produtos exportados, inclusive salários, e, sobretudo, as transformações estruturais do parque produtivo brasileiro, permitindo a expansão das exportações industriais e a substituição de importações. Destacaram-se entre os ítens no comércio exterior, em que houve inversão acentuada, de importação para exportação líquida, o aço, celulose e papel, minerais não-ferrosos, em especial alumínio, produtos petro-químicos, fertilizantes e bens de capital. Ao que acresce a mudança em nossa matriz energética, permitindo economia crucial nas importações de petróleo.

4. Alternativas de atuação

Felizmente, não tem sido escassa, de parte de credores e devedores, a imaginação criadora de múltiplas fórmulas de atuar perante o problema da dívida externa. Também variadas têm sido as interpretações quanto à sua origem, profundidade e conseqüências, assim como os cenários, brasileiro e internacional, em que se desenrolaria o processo.

Nessas condições, seria pretensioso procurar apresentar *soluções* definitivas, sobretudo as unívocas, grandiloquentes ou dogmáticas. Antes, convém contribuir para a elaboração das *perguntas* mais adequadas e de *sugestões* tentativas a serem submetidas, constantemente, ao teste da coerência teórica, viabilidade prática e compatibilidade com outros objetivos e prioridades nacionais.

De fato, parece-me que a dívida externa tende a ser telescopada a uma dimensão indeda, quer na busca *pelo* Governo de um *álibi da exogenia* ou de *bode expiatório*, quer no afã de seus opositores em atribuir-lhe *erro* de conseqüências irreversíveis, quer ainda para identificar causa *determinante* para fenômenos de difícil explicação.

Nesse sentido, parece-me que um primeiro passo para uma melhor *compreensão* do problema seria desmistificá-lo ou *desdemonizá-lo*. É bem sabido que fatores exógenos, inclusive a dívida externa, *condicionam* ou *constrangem* a execução de políticas internas mais consentâneas com os legítimos anseios da população. Entretanto, não foi a crise, nem foi a dívida, a causa *determinante* de todos nossos problemas da primeira metade do atual decênio, como *não* serão *soluções exógenas* que nos *"salvarão"* de nossos problemas. Cabe a nós traçar o nosso caminho.

Outro cuidado que me parece importante é o de não nos deixarmos atrair pela fascinação do passado, concentrando todas atenções sobre a dívida pretérita em vez de encarar o problema como mais uma descontinuidade no processo — este paradoxalmente contínuo — de nossa articulação financeira com o exterior, que por sua vez, insere-se no tecido de relações comerciais, tecnológicas e políticas.

A acumulação indevida do *estoque* da dívida, embora preocupante, não nos deve fazer esquecer que o problema é o de manter, ou restabelecer, *fluxo* de recursos, nas melhores condições possíveis para o Brasil. E que, no *presente,* só encontraremos uma saída adequada para o problema da *dívida passada,* se estivermos atentos às oportunidades, e armadilhas pontenciais, do *crédito futuro*. De outra maneira, enredar-nos-emos no cipoal da administração da crise, esquecendo-nos de cravar os alicerces para a construção do futuro.

Dentro dessa ótica mais abrangente e de longo prazo, o caminho para o equacionamento do problema não me parece passar pela moratória, que maximiza a importância do *estoque,* e minimiza o trauma para o *fluxo,* de um corte radical de nossa articulação econômico-política com o exterior, nem pela mera complacência passiva que caracterizou a atitude brasileira de 79 a 82, e o estilo da primeira rodada de negociações.

Não me parece, também, corresponder aos nossos interesses "politizar" o problema, transferindo *toda* sua negociação aos Governos. Forma extremada de tal atitude seria o confronto de Governos do Norte e do Sul, organizados de um lado e outro em cartéis de credores e devedores. Em contrapartida, não conviria excluir a participação dos Governos, tratando o problema como meramente econômicoou financeiro.

Pesando ainda em favor de uma abordagem, que poderíamos chamar de mista, poderíamos aduzir algumas considerações suplementares.

Inerindo ao processo social a convivência de contrários, de pesos e contra-pesos, é natural que a uma postulação política, mesmo que vitoriosa, contraponha-se outra postulação política, eis que todo ato político tem o seu custo político. Assim, ao lado das "condicionalidades" do FMI, que já constituem elemento constrangedor, quando não enfrentadas com a necessária firmeza e consciência das *prioridades nacionais,* tenderão a surgir contrapartidas políticas ainda mais difíceis de negociar ou impossíveis de aceitar. Esta realidade ganha

em relevo, se levarmos em conta que os governos de cinco dos maiores países "credores" – Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Japão e Canadá – estão no momento sendo governados por maiorias políticas e opiniões públicas nitidamente conservadoras. Acresce que representantes governamentais tendem a ser mais regidos por considerações ideológicas e atitudes dogmáticas, do que as empresas privadas, afeitas a comportamentos pragmáticos. No caso dos maiores bancos credores, cria-se, por auto-interesse ou até instinto de sobrevivência, solidariedade subjacente com os devedores e o conseqüente desejo de buscar soluções realistas. Mais do que os Governos, são os *credores*, enquanto empresas, *reféns dos devedores* e, portanto, mais abertos a procurar encaminhamentos que os garantam contra riscos negociais e sistêmicos.

É claro, que o reverso da medalha, também, é verdadeiro. Não podemos sujeitar-nos a qualquer solução, como as puramente de mercado ou comerciais. Desde a generalização do fenômeno da privatização da liquidez internacional, ficou claro que uma das principais desvantagens do mecanismo de reciclagem dos petro-dólares para financiar o balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento era sujeitar objetivos públicos a considerações de viabilidade privada, variáveis macro-econômicas a análises micro-econômicas.

Em resumo, as dimensões política e empresarial terão de conviver harmonicamente, se quisermos que as soluções sejam realistas e compatíveis com nossos anseios nacionais.

A realidade internacional sempre foi uma tessitura complexa entretecida por atores múltiplos, fenômenos que ainda se acentuou com o processo de "mundialização" da economia internacional no pós-guerra. Ignorar-lhe a complexidade seria estéril exercício voluntarista.

No plano empresarial, a mundialização correspondeu ao surgimento institucional das companhias transnacionais *já hoje responsáveis por talvez 20%* do produto do mundo ocidental. No plano financeiro, a contrapartida foi o *euro-mercado* criado na década dos 60, inchado na dos 70 e parcialmente enfartado na dos 80. A euro-dolarização das finanças internacionais induziu a "privatização" pulverizada da criação da liquidez internacional, *anteriormente núcleo importante do direito soberano de "senhoriagem"*.

No relacionamento internacional mais amplo, chegou-se a falar de uma desagregação sistêmica. Não poucos observadores descreviam o mundo financeiro internacional como um *não-sistema,* como tal incapaz de resistir a qualquer abalo súbito pela inexistência de malhas de *absorção de choques.*

Se a resiliência sistêmica dos mecanismos financeiros internacionais revelou-se surpreendente e foi capaz de evitar os efeitos potencialmente desagregadores da crise de 82/83, suas virtudes são ainda insuficientes para equacionar solução mais duradoura para o futuro.

Essas considerações levam-nos a sugerir atuação multifária, procurando articulações simultâneas ou subseqüentes em vários níveis, com múltiplos atores e soluções seqüenciais aos problemas. Haveria uma estratégia abrangente e a longo prazo, essa, sim, governamental, que se desdobraria em vários níveis, tempos diversos e intensidade diferenciadas, à medida *das possibilidades concretas e das necessidades reais, sempre tentando otimizar os resultados* e minimizar os efeitos perversos de que nunca se está imune no universo social.

5. Perspectivas

Se vivemos de 80 a 83 a convergência de condições particularmente adversas, o ano de 1984 representou alívio significativo e 1985, embora ainda marcado pela incerteza característica dos nossos tempos, não se prenuncia negativo.

A economia norte-americana, agora no segundo ano de recuperação, apresentou até o 1º semestre ritmo surpreendente, como também o foi sua capacidade de indução sobre o comércio internacional, mercê da nova abertura para o exterior, cuja expressão e conseqüência é o déficit comercial inédito que deve situar-se entre 130 e 150 bilhões de dólares. A

recuperação japonesa, embora sem o mesmo *élan,* também, foi vigorosa, enquanto o relançamento da Europa, ainda anêmico, apresenta perspectivas de intensificação. A economia americana, até agora, está sendo a principal compradora de nossas exportações, com elevação êste ano superior a 50%, e responsável por quase metade de nosso superávit comercial. O Japão e Mercado Comum registraram acréscimos da ordem de apenas 10% de importações do Brasil, mas espera-se certa reação nos próximos anos.

Desta vez, a atividade estimulada não induziu aumentos nos preços do petróleo e do dinheiro, o que propiciou resultado positivo para a economia brasileira. Ao contrário, os dois mercados apresentam preço e taxa em declínio. Para as matérias primas, entretanto, espera-se relativa recuperação em 1985.

Essas condições melhoradas contribuíram para a inflexão nas nossas contas externas e parecem corroborar os cenários segundo os quais poderíamos atingir o fim da década com as relações dívida/PIB e dívida/exportação razoavelmente normalizadas, e, entrementes, retomar o crescimento a taxas variando entre 4 e 7% no período.

Embora esses cenários tenham sido testados, por exercícios de simulação, procurando verificar sua sensibilidade a variações na taxa de crescimento da OCDE, nível de juros, preços do petróleo, câmbio do dólar e também taxas diferenciadas de crescimento do PIB brasileiro, não deixam de ser suposições econométricas. Assim, continua alta a nossa *vulnerabilidade* a flutuações drásticas em diversas daquelas variáveis, fato que qualquer estratégia razoável deve prever como possível *contingência.*

Não procurarei analisar todas as sugestões surgidas, eis que, como já dito, são inúmeras e bem conhecidas. Procurarei, apenas, alinhar algumas dentre elas, que me parecem ser mais viáveis e propícias, podendo ser adotadas quer simultânea, quer alternativamente, devendo o peso a ser dado a cada uma, e sua oportunidade, decorrer de prioridades estratégicas e desdobramentos táticos.

Agruparei as sugestões segundo o foro mais apropriado para sua apresentação, consciente todavia da interrelação complexa e multivetorial entre as várias propostas, e os vários interlocutores.

No mais largo campo internacional, a posição brasileira deve *persistir* e *insistir* na tese da necessidade e urgência de estabelecer-se um *diálogo Norte-Sul* frutífero, realista e coerente.

De fato, abre-se-nos uma oportunidade preciosa para essa reafirmação. Como dizia San Tiago, "ter a seu favoor a *legitimidade* representa um extraordinário reforço de poder em qualquer conflito de interesses que se possa apresentar". A legitimidade acrescida, no caso, deverá resultar não só do peso *político* que o novo Governo poderá haurir de seu respaldo popular e afinidade com os anseios nacionais, senão também do argumento *ético* que conquistará, a partir do momento em que, redefinindo as prioridades nacionais, elevar a questão social a prioridade básica, encetar, de maneira efetiva, o diálogo interno Norte-Nordeste — Sul-Sudeste, e reconhecer como a maior dívida do Governo, e da sociedade, mais grave do que a financeira externa e interna, a *dívida social.* Dívida social, em primeiro lugar para com os 30 a 40 milhões de brasileiros ainda vivendo na pobreza absoluta — verdadeira chaga a ensombrear a consciência nacional e, em seguida, para com todos os desfavorecidos por uma das estruturas mais iníquas do mundo em matéria de distribuição social e regional de fluxos de renda e estoques de riqueza. Todos os brasileiros merecem ser artífices e beneficiários dos frutos do progresso.

O resgate da dimensão social como vertente prioritária da política econômica não pode restringir-se ao âmbito interno, mas, postulado pelos países em desenvolvimento, deve figurar também da agenda prioritária dos órgãos internacionais desde a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento — que tem realizado vários estudos sobre a urgência de serem atendidas as necessidades básicas da população — até o Fundo Monetário Internacional e o

Banco Interamericano de Desenvolvimento. Não parecem oportunas as propostas de criação de novos organismos internacionais, mas, em contrapartida, é crucial instilar uma nova consciência às políticas dos órgãos existentes, que precisam ser sensíveis aos limites políticos e às conseqüências sociais de eventuais programas econômicos a serem recomendados.

Paralelamente, o BIRD, BID e FMI têm de ter seus recursos significativamente expandidos não só para poder exercer com eficácia os objetivos para os quais foram originalmente criados, senão também para poder assumir *novas* funções que os *novos* tempos impõem, como o de serem catalizadores do encaminhamento do problema da dívida, o de prover recursos para equilíbrio futuro de balanços de pagamentos — papel que os bancos comerciais exerceram, por falta de alternativa, ao reciclar os petro-dólares — para financiar novas etapas na luta contra o sub-desenvolvimento, que já hoje tem de levar em conta saltos tecnológicos, a preservação do meio-ambiente e transformações sócio-culturais, e para prover recursos a programas de conteúdo social, naturalmente como complemento dos esforços eminentemente internos.

Há, também, de privilegiar-se, crescentemente, as abordagens mais em termos de *programas articulados*, do que de *projetos isolados*, as políticas de transformação *estrutural* e de escopo a *mais longo prazo* em vez das meramente *conjunturais* e imediatistas, assim como atitudes mais voltadas para a *expansão da oferta* do que à *contenção da procura*.

Esse novo sopro tem de atingir, também, o GATT para que deixe de ser predominantemente um clube dos desenvolvidos e inclua em suas considerações básicas as necessidades dos países em desenvolvimento, assegurando-lhes maior acesso, livre de protecionismos ostensivos ou recônditos, aos mercados dos países desenvolvidos. Só assim poderão gerar as divisas com que atender a seus compromissos e ainda obter recursos para o fluxo de importações indispensáveis à sua caminhada para o desenvolvimento.

Com os governos dos países industrializados, ítem pioritário da agenda será a consecução dos objetivos acima enumerados desde a intensificação e "concretização" do diálogo Norte-Sul até a transformação da mentalidade e alargamento dos recursos das agências internacionais especializadas e das próprias Nações Unidas.

De relevância prática ainda mais imediata, poderíamos sem procurar escrutinar-lhes os detalhes, enumerar ainda os seguintes pontos que dependem dos Governos dos países credores:

1) Manutenção ou intensificação de medidas macro-econômicas que permitam às economias chamadas "centrais" expandir-se a taxas vigorosas, entre 3 e 6%, o que é especialmente importante nesse momento em que os Estados Unidos parecem estar iniciando fase menos intensa de atividade, o que deveria ser compensado pelo crescimento do Japão e países europeus, ambos presos a políticas econômicas mais ortodoxas e, portanto, menos inclinadas a adotar medidas estimulantes para seu próprio crescimento e, em conseqüência, o do comércio internacional;

2) a consecução de medidas monetárias que não elevem irrazoavelmente as taxas de juros ou criem incertezas gritantes quanto a taxas de câmbio;

3) políticas mais liberais de comércio, abandonando práticas protecionistas descabidas, que se tornam uma tentação face às altas taxas de desemprego, sobretudo na Europa, onde a rigidez sócio-institucional parece ser tão arraigada que alguns analistas a descrevem como "euro-esclerose".

4) a adoção de regras tributárias, práticas contábeis e normas regulamentares que levem em conta, de maneira simétrica, realista e eficaz, os princípios de prudência necessários à segurança do sistema financeiro mundial, de um lado, e a necessidade dos países devedores de encaminhar o problema do endividamento, sem traumas e sacrifícios internos intoleráveis, ao mesmo tempo mantendo aberto o acesso ao crédito futuro de que necessitaremos para voltar a investir e crescer.

São, às vezes, meras medidas burocráticas, baixadas por funcionários de órgãos regula-

dores, mas que podem ter insuspeitados efeitos desequilibradores sobre credores e devedores.

Como princípio geral, deve prevalecer o espírito de boa fé, corresponsabilidade e cooperação que, no final, reverterá em benefício de todos, pois as relações econômicas-financeiras, quando concebidas e conduzidas de forma construtiva, imaginosa e sincera, não constituem *jôgo de soma zero,* em que a prosperidade de uns tem de ser perseguida às custas de outros.

6. O futuro imediato

Em relação às negociações prestes a iniciar-se não é fácil opinar, pois que suas características básicas ainda não foram enunciadas publicamente, nem os números que as lastreiam conhecidos com detalhe e segurança. A incerteza se aguça pela natural contradição entre o objetivo de conseguir-se prazo mais amplo possível, que nos assegure horizonte mais tranquilo, e o momento de transição política, eis que o Governo a ser eleito em menos de dois meses tenderá a redefinir prioridades, renovar métodos e substituir interlocutores.

A proximidade das eleições e da própria posse, em contrapartida, poderão facilitar solução interlocutória, que com um pouco de imaginação e boa vontade, possa superar a passageira contradição.

Sem conhecer a proposta de negociação do governo, podemos tomar como hipótese para análise sucinta, que ela se assemelhe às linhas gerais dos pacotes recentemente negociados pelo México e pela Venezuela.

A simetria com o acordo-quadro que a comunidade financeira concluiu com o México justificar-se-ia pelas seguintes premissas: 1) o desejo de aproveitar o vácuo aberto pelo México, e também pela Venezuela, cujas condições será difícil à comunidade financeira negar-nos, podendo, ainda serem melhoradas e aperfeiçoadas; 2) a semelhança, em vários pontos entre o caso mexicano e brasileiro, como o volume a ser renegociado com a comunidade financeira comercial (cerca de 50 bilhões de dólares, i.e., 50% de nossa dívida total), a melhora recente das contas externas, e a moderada necessidade de recursos externos até o final da década. Os aspectos que nos são mais favoráveis são a transformação estrutural mais profunda da economia brasileira, maior dinamismo e solidez de nosso setor privado e a não dependência de um principal produto de exportação (no caso do México, o petróleo). O aspecto que pesa mais a nosso desfavor é o fato de que, apesar de termos sofrido o amargo remédio da recessão por três anos, a inflação mais do que duplicou no período, e apresenta renitência e inércia inquietantes.

Apenas para registro, vale a pena indicar os princípios básicos do acordo com o México.

1) Reescalonamento das amortizações vencíveis nos próximos seis anos, de 1985 a 1990, inclusive, que se constituíam em calombo pronunciado;

2) Suavização da curva de repagamento do principal, de mais de 49 bilhões de dólares, em linha ascendente, que se inicia com pequena prestação em 1986 e se estende até 1998, isto e, o prazo de amortização passa a ser de 14 anos com pagamentos crescentes;

3) Eliminação da taxa de restruturação;

4) Eliminação da "prime rate" como referência, e sua substituição pela LIBOR;

5) Diminuição sensível dos "spreads", as chamadas margens de risco;

6) Possibilidade de os bancos fora dos Estados Unidos optarem por trocar o endividamento em euro-dólares por moedas locais, a taxas de juros prevalecentes nos mercados internos, hoje sensivelmente inferiores às taxas americanas. Para evitar fortes deslocamentos ou especulações cambiais, esta opção fica limitada a 50% da dívida de cada banco e se processará, em parcelas, por período de até 4 anos; nos casos de bancos americanos que se financiam internamente, eles poderão optar também pela moeda local, valendo então, como referência, as taxas dos certificados de depósito, portanto, taxa de captação em vez da de aplicação, como é a *prime rate.*

7) O México prepará a cada ano, como prevê sua "Lei de Planejamento e Financiamento do Desenvolvimento", programa financeiro operacional, incluíndo a revisão e atualização de metas do Plano Nacional. Levará em conta, também, as principais variáveis externas como crescimento, inflação, juros, fluxos de comércio e preço do petróleo;

8) Como já terminou o acordo com o FMI, este continuará a acompanhar o desempenho da economia mexicana, a coerência interna dos objetivos conforme o item 7 e a compatibilidade com as premissas externas, através do mecanismo previsto nos Estatutos de constituição do Fundo: as consultas anuais segundo o artigo IV, com atualizações semestrais. Os credores, a pedido do México, terão acesso aos relatórios resultantes e a continuidade da execução dos programas e sua articulação com o esquema de reestruturação serão acompanhadas dessa maneira.

Para esse efeito, o FMI não pode nem ser considerado como fada de condão, a prescrever remédios infalíveis e abrir todas portas fechadas, nem como um demônio de que emanem todos nossos males. Após lembrar, à época do primeiro Governo presidencialista de João Goulart, que a política financeira que estava sendo praticada era aquela inspirada pelo Plano Trienal e que nossa recuperação só seria possível *através de nossos prórios meios e com nossas próprias doutrinas,* San Tiago Dantas, em memóravel exposição à televisão brasileira, quando Ministro da Fazenda, declarava em maio de 1963: "não faz o Fundo boa figura como ... moinho de vento para que nós partamos contra êle de lança em riste, sem primeiro identificar a sua verdadeira natureza e compreender o alcance do que com êle pretendemos acertar".

O mesmo espírito de altivez e realismo tão próprio ao mais brilhante intérprete de nossa política externa independente terá de voltar a inspirar-nos nesse particular.

Um dos pontos mais controvertidos da suposta versão brasileira do pacote mexicano é o de não pedir, para 1985, recursos novos dos bancos comerciais. No caso mexicano, também não se preveem recursos novos dos bancos comerciais através de esquemas chamados não-voluntários. Eventuais necessidades, após 1985, seriam cobertas por recursos de órgãos internacionais, agências governamentais ou dos próprios bancos comerciais, mas de forma espôntanea ou de mercado.

No caso brasileiro, as projeções até agora publicadas, assim como as colhidas no exterior, indicam que a não ser que mudem as condições externas de maneira bastante abrupta, poderemos dispensar, em 1985, novos recursos não-voluntários de bancos comerciais. Os desembolsos já contratados com o FMI, BIRD, BID, agências governamentais, os fluxos de investimentos diretos e possíveis acréscimos modestos de linhas comerciais, serão suficientes para cobrir o déficit projetado das contas correntes, entre um e três bilhões de dólares, e ainda adicionar 2 bilhões de dólares ou mais a nossas reservas.

O que me parece ser de indispensável prudência é condicionar essa premissa à efetivação das previsões para os parâmetros macro-econômicos externos, já referidos, dentro das margens de flutuação também previstas. Em relação aos anos posteriores a 1985 teria de ficar claro: 1) que o não recurso, agora, a novos fundos de bancos comerciais não é um compromisso, mas sim mera previsão; 2) que a realização dessa previsão ficaria condicionada à concretização dos parâmetros externos em que se lastreia — seria uma espécie de condicionalidade ao inverso; 3) que a esperada normalização do mercado financeiro internacional ou a expansão de recursos de órgãos internacionais ou governamentais permita, de fato, o acesso desinibido aos recursos externos de que precisarmos para a retomada sustentada de nosso desenvolvimento; 4) que, no futuro, devem ser aditados aos termos do acordo os avanços de natureza institucional que forem sendo conquistados, assim como emendas incorporando novos mecanismos ou adaptações que vierem a revelar-se necessários em vista de modificações drásticas que ocorrerem no quadro internacional. Só para citar um exemplo, passar-se-ia a obedecer, se os juros voltassem a subir descabidamente, ao estabelecimento de um teto de juros máximos ou de prestações máximas (incluindo amortizações e juros) referidos

a uma taxa máxima de juros, ao montante limite do serviço global da dívida ou à proporção das exportações, sendo o restante refinanciável nos termos a serem negociados.

Ponto nevrálgico será também a diminuição, indispensável, dos *spreads*. O México antes da crise costumava pagar margens bem menores às nossas, mas essa disparidade hoje não se justifica. Só para dar uma ordem de grandeza, no novo acordo mexicano, foi fixado nível de juros médio de 1 1/8 para o total da dívida reestruturada, enquanto o Brasil deve estar pagando 2% ou mais sobre o saldo de sua dívida com os bancos comerciais. Outro ponto a definir refere-se à adoção de normas de acompanhamento do programa. A dúvida decorre de fato de não dispormos, no momento, de um sistema de planejamento, quantitativo e detalhado, como o do México. É ponto importante, pois o programa a ser acompanhado há de ser essencialmente nosso. Para não aceitarmos normas impostas de fora, temos de definir princípios e prioridades próprias, a serem articuladas com o programa de cooperação com credores atuais e futuros. E enquanto o México dispõe de um processo sistemático de planejamento, o III Plano Nacional de Desenvolvimento brasileiro inclui, como únicas cifras, aquelas que numeram as páginas.

Ilustres Congressistas, minhas senhoras, meus senhores:

Depois de longo período de crise aguda, temos, hoje, oportunidade ímpar de retomar o desenvolvimento, se soubermos vencer internamente a inflação, estar atentos a armadilhas sempre à espreita e negociar externamente acordos que melhor atendam aos nosso interesses. A nova fase política a iniciar-se em março próximo, a identidade dos anseios do povo com o propósito enunciado pelos novos governantes, a legitimidade e credibilidade de que poderão dispor, e as condições externas que parecem ter superado o momento mais difícil, habilitam-nos a acreditar que o problema da dívida externa tende a ser encaminhado e absorvido daqui para a frente, sem traumas ou gravames insuportáveis.

Resgatada a esperança, poderemos debruçar-nos, com confiança de determinação revitalizadas, sobre a construção do Brasil pós-crise como lastro dinâmico para a *Nova República* que começa a despontar no horizonte.

Brasília, Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados, "Encontro sôbre Política Externa".

Em 28 de novembro de 1984.

B-IV — "OS CONFLITOS CARDEAIS DE NOSSO TEMPO E A POSIÇÃO DO BRASIL"

Exposição do Professor Helio Jaguaribe

1. OS CONFLITOS DE NOSSO TEMPO

Dupla Polaridade

O mundo contemporâneo é afetado por inúmeros problemas e conflitos, como decorrência dos efeitos conjugados da modernização de todas as principais culturas — e conseqüente perda de vigência dos padrões tradicionais que as regulavam — e da unificação econômico-tecnológica do planeta, em condições de marcado desequilíbrio entre a centena e meia de Estados nominalmente soberanos, no âmbito dos quais se reparte a população mundial. Esses conflitos, devidos a múltiplos fatores e ostentando as mais diversas características, se encontram, entretanto, condicionados por uma dupla polarização: a Leste-Oeste, por um lado, e a Norte-Sul, por outro.

Sobrepondo-se a nominal igualdade de soberania dos Estados contemporâneos, ocorre, de fato, uma forte polarização dos países entre dois blocos, que se contrapõem, sob as res-

pectivas hegemonias da União Soviética e dos Estados Unidos, subsistindo, entre eles, um impreciso campo de nações, predominantemente do Terceiro Mundo, que buscam, com diferentes margens de êxito, situar-se fora de um alinhamento automático com qualquer dos dois blocos. Este é o quadro do conflito Leste-Oeste.

Por outro lado, sem prejuízo da unificação econômico-tecnológica do mundo contemporâneo — e na verdade como um dos efeitos dessa unificação — as nações contemporâneas, notadamente com relação às que não se encontram enquadradas no sistema sob hegemonia soviética, se diferenciam entre um pequeno grupo de países altamente desenvolvidos, ora ingressando na era post-industrial, a maior parte dos quais situados no hemisfério Norte e um grande número de países insuficientemente desenvolvidos, predominantemente em estágio pré-industrial, a maior parte dos quais situados no hemisfério Sul. Este é o quadro do conflito Norte-Sul.

Essa dupla polarização do mundo decorre de causas específicas, para cada uma delas, embora, eventualmente, se entrecruzem fatores e feitos dos conflitos Leste-Oeste e Norte-Sul. A especificidade de cada um desses dois grandes conflitos, entretanto, é nitidamente discernível, em termos empíricos e analíticos e é amplamente reconhecida como tal.

Isto não obstante, há os que, a partir dos interesses mundiais dos Estados Unidos, sustentem, como o tem feito o Presidente Reagan e alguns de seus partidários, que o conflito Leste-Oeste é omni-abrangente. Os problemas vinculados à polarização Norte-Sul, segundo esse ponto de vista, seriam decorrentes do antagonismo entre os dois grandes blocos e produzidos, de um modo geral, pela subversiva ingerência da União Soviética nos assuntos internos de países subdesenvolvidos. Opostamente, também há os que, a partir de outro sistema de interesses, como o tem feito o Presidente Fidel Castro e alguns de seus partidários, sustentem a omni-abrangência do conflito Norte-Sul. O que em última análise estaria em jogo seria um conflito entre o imperialismo americano e seus suportes internacionais (Norte) e o empenho emancipatório dos povos oprimidos (Sul), sob a liderança liberadora da União Soviética.

Ante o imperativo de manter a presente discussão nos restritos limites que me propuz, não me parece necessário dedicar maior atenção aos falaciosos intentos de reduzir uma à outra a dupla polaridade que afeta nosso tempo. Como já mencionado, alguns dos fatores e algumas das conseqüências dos conflitos Leste-Oeste e Norte-Sul eventualmente se entrecruzam, sem prejuízo, entretanto, da irredutibilidade de qualquer deles ao outro.

O Conflito Leste-Oeste

Por largo tempo o conflito Leste-Oeste foi entendido como decrrrendo, predominantemente, da oposição ideológica entre o liberalismo democrático, tendo seu principal suporte no capitalismo americano e o comunismo marxista-leninista, tendo por base o auto-denominado socialismo da União Soviética. Essa visão das coisas, predominante até os fins dos anos 50, só é hoje sustentada pelos advogados das superpotências. Presentemente, entre os estudiosos das relações internacionais e a opinião pública esclarecida, há um consenso básico no sentido de se reconhecer, independentemente da valoração positiva ou negativa dos regimes imperantes em cada uma das superpotências, que o conflito Leste-Oeste decorre, precisamente, da existência de ambas essas superpotências e da condição, própria a ambas, de tender à hegemonia mundial. As superpotências são conduzidas, por sua própria condição, à disputa da hegemonia mundial, como objetivo supremo e à busca, como objetivo mínimo imediato, da preservação da supremacia no seu respectivo bloco de aliados e satélites, conjuntamente com a preservação da própria invulnerabilidade estratégica, entendida esta como uma invulnerabilidade territorial, não afetável senão em termos de um mútuo aniquilamento.

Reduzindo-se ao essencial a análise das principais características das superpotências observar-se-á que elas apresentam traços bem diferenciados, no que tange ao seu respectivo regime de poder, interno e externo e, por outro lado, aspectos bastante equivalentes, no que se refere ao relacionamento do centro de cada um dos blocos com sua respectiva periferia.

No *sistema americano*, interno e externo, o poder tem base consensual, fundado na solidariedade de interesses existente entre os setores dirigentes e na comunidade de valores decorrentes de uma compartida inserção na cultura ocidental. No sistema soviético, interno e externo, o poder decorre de uma relação circular fechada entre a ideologia legitimadora e o partido que a exprime e administra. O poder, no sistema americano, tem as características de um acordo contratual entre grandes acionistas de uma corporação, legitimado por decisões da assembléia geral, sob o efetivo controle daqueles. O poder, no sistema soviético, tem as características de um mandato pontificial, conferido por um colégio cardinalício que opera em *nome e sob a legitimação de um sistema religioso*.

Observados em sua interioridade, entretanto, os blocos americanos e soviético apresentam marcante equivalência, no que tange às relações entre o respectivo centro e sua periferia. Em ambos os casos a relação é fortemente assimétrica e envolve graus de maior ou menor dependência das periferias, relativamente ao respectivo centro.

Constatada essa básica equivalência, no entanto, importa assinalar duas relevantes distinções. A primeira diz respeito ao centro de cada um dos blocos. No bloco americano, há um monocentrismo estratégico (Washington) mas um pluricentrismo econômico-cultural, de que participam os principais países europeus. No bloco soviético Moscou é o centro único. Mas, e aí vem a segunda diferença, o relacionamento centro-periferia, no caso soviético, é monolinear. Envolve, monoliticamente, o conjunto de decisões com relevantes implicações políticas, mas deixa uma ampla margem, na periferia, para a especificidade econômica e cultural das sociedades que a integram. Diversamente, no caso americano, as relações de centro com a periferia são flexíveis, permitindo variáveis graus de autonomia, mas são omnímodas, penetrando em todos os domínios societais, da economia à cultura.

Ambos os sistemas imperiais apresentam, atualmente, um marcante contraste entre o ininterrupto crescimento de seu poder militar e econômico-tecnológico, com o rápido e crescente declínio de sua legitimidade, no respectivo bloco e, também em crescente escala, na avaliação íntima de seus respectivos cidadãos. Essa disproporção cada vez maior entre poder e legitimidade envolve inúmeras e graves conseqüências, a pior das quais é a de incrementar a instabilidade do sistema internacional e o risco da guerra. A longo prazo, a história parece se encaminhar para a invalidação do projeto hegemônico de cada uma das superpotências, incrementando a autonomia da periferia de ambos os blocos e, no caso americano, de centros alternativos, relativamente a Washington. Em ambos os casos se manifesta, por parte dos supremos dirigentes, o propósito de alcançar essa fugidia hegemonia mundial antes que desapareçam as condições que a possibilitem. Daí o crescente risco de desestabilização mundial e de guerra, neste final de século.

O Conflito Norte-Sul

Em sua essência, o conflito Norte-Sul resulta da existência de uma auto-privilegiante a auto-perpetuante assimetria estrutural entre os países desenvolvidos do Norte e os subdesenvolvidos do Sul. Essa assimetria decorre de condições, nos modos de produção de bens e serviços e nas relações de troca, bem como, em regime de causação circular, nas formas de produção e de reprodução da cultura, em virtude das quais a produtividade *per capita*, no Norte, tende a ser, em média, 12 vezes superior à do Sul. A tendência, segundo quase todos os analistas, é no sentido de se incrementar e não de se reduzir esse diferencial de produtividade.

As causas desse fenômeno, todas de caráter eminentemente histórico, são várias. O diferencial de produtividade era praticamente inexistente, em fins da Idade Média, entre os principais países europeus e outras sociedades dotadas de altas culturas, ocidentais ou não, como as islâmicas, as búdicas ou a chinesa. Esse diferencial se configura e avoluma com a revolução mercantil, mais ainda com a revolução industrial e, aceleradissimamente, com a presente revolução científico-tecnológica.

É particularmente interessante, no âmbito dos países subdesenvolvidos do Terceiro

Mundo, o caso da América Latina. Aí se encontra, de forma quase exclusiva, a combinação de sociedades de cultura ocidental com estruturas societais do tipo terceiro-mundista. Importa relativamente pouco, para os fins desta discussão, elucidar as causas históricas dessa situação. Mencione-se, apenas, dois importantes fatores. O primeiro tem a ver com as origens e a forma de que se revestiu a colonização da América Latina. Com raras excessões, como no caso da Argentina, a colonização da América Latina se caracterizou por um dualismo estrutural compreendendo uma camada superior, constituída pelo conquistador espanhol ou o colonizador lusitano e uma camada inferior, constituída pelo indígena nativo ou o escravo importado da África. Esse dualismo estrutural retardou, até o primeiro terço deste século, a emergência de uma classe média independente e mais numerosa e, até nossos dias, a efetiva incorporação das grandes massas ao processo civilizatório de seus respectivos países.

Um segundo importante fator do relativo atraso da América Latina se encontra, precisamente, no extraordinário êxito de que se revestiu, até a crise dos anos 30, sua economia primário-exportadora. Era tão vantajoso aquele regime econômico que, em termos de optimização capitalista, nada havia a fazer senão mantê-lo e perpetuá-lo enquanto o favoreciam as condições internacionais e domésticas. Daí o relativo imobilismo econômico, social e cultural, que preserva as estruturas semi-coloniais da América Latina até já avançado o nosso século.

2. O INTERESSE BRASILEIRO

Características Básicas

O Brasil é uma sociedade ocidental latino-americana do Terceiro Mundo. Essa dualidade entre a condição ocidental e a de país do Terceiro Mundo constitui, em termos genéricos, a mais básica característica do Brasil. Vinculada a essa condição se encontram muitos dos principais traços mais relevantes do país. Assim, por um lado, sua elite de estilo europeu, em que se destacam personalidades de alta qualificação internacional, em qualquer domínio do saber e da técnica, contrastando, por outro lado, com a condição quase asiática das grandes massas desassistidas, que percebem apenas uma fração da renda nacional (12% para os 50% mais pobres) e não têm, praticamente, nenhuma participação nos benefícios da civilização brasileira.

País extremamente heterogêneo, apresenta dados estatísticos que, embora dotados de bastante acuracidade, são pouco expressivos de sua realidade, porque exprimem meras médias artiméticas, por trás das quais se ocultam extraordinários contrastes. Daí o urgente imperativo de um novo desenvolvimento econômico, que surja em estreita correlação com um desenvolvimento social, apto a converter, com a maior celeridade possível, as grandes massas marginais em uma população produtiva e participativa, em todas as dimensões da vida nacional.

Esse ingente e urgente imperativo de desenvolvimento econômico-social contrasta, dramaticamente, com as condições recessivas a que o país foi conduzido, pela conjuntura internacional dos últimos anos e pela política prescrita pelo Fundo Monetário Internacional. O país necessita, prontamente, de enveredar por um novo caminho, que o conduza a novas formas de desenvolvimento, compatíveis com seu crescimento demográfico, com as demandas básicas das grandes massas e com a restauração e o fortalecimento de sua autonomia interna e externa.

Defrontando-se com crescentes pressões internacionais, orquestradas pelas agências que imprimem unidade aos interesses dos países centrais, o Brasil necessita, imediatamente, de elevar sua margem interna e externa de autonomia, reduzindo, proporcionalmente, sua vulnerabilidade internacional. Num mundo de liberalismo de mão única, em que países internacionalmente competentes estão protegidos ou por sua condição de superpotência, ou por engenhosas concertações regionais, o Brasil se encontra indefeso, esmagado pelo peso de sua

dívida externa e inibido, domesticamente, pelos aliados objetivos, dentro de nossa própria cidadania, do imperialismo e do neocolonialismo dos países centrais, de adotar as políticas defensivas de que imediatamente carece.

Acrescente-se, por outro lado, que a particular situação do Brasil, como país já amplamente industrializado, mas de forma, todavia, ainda incompleta, que carrega em seu bôjo gigantescas manchas de atraso e pobresa, faz de nosso país um caso bastante singular, no cenário internacional. Estão nos sendo impostos os custos de um desenvolvimento que ainda não ultimamos e nos estão privando dos benefícios de um subdesenvolvimento que ainda não logramos superar.

Uma das mais características conseqüências dessa ambígua dualidade da condição brasileira é o fato de que nos encontramos, hoje, portadores de interesses de ordem universal, que transcendem o paroquialismo doméstico e o próprio paroqualismo regional, sem, entretanto, dispormos de recursos apropriados para a defesa universal desses nossos interesses.

O Brasil e o Conflito Leste-Oeste

O Brasil é um país de cultura e de estilo de vida ocidentais, profunda e irreversivelmente vinculado aos valores da tradição helênico-cristã. Somos e queremos ser uma sociedade aberta, fundada no princípio da liberdade e da racionalidade, aspirando a instituir uma igualdade básica entre todos os homens e a nos organizarmos, politicamente, sob a égide de uma democracia social, preservadora dos direitos individuais e zelosa da proteção dos interesses sociais.

Confrontados com o conflito Leste-Oeste, temos antes de tudo, de proceder a uma judiciosa desagregação de valores e interesses, que preserve nosso compromisso com a ocidentalidade sem nos envolver em qualquer satelitismo, que contribua para a manutenção da paz e de um equilíbrio estratégico que evite o incontrolável predomínio de qualquer das superpotências, sem perigosamente enfraquecer o campo ocidental.

Confrontados com imensas pressões externas, decorrentes de nosso excessivo endividamento e de nossa continuada dependência de importação de petróleo, temos de reduzir, significativamente, nossa vulnerabilidade internacional, se quizermos preservar e ampliar nossa autonomia interna e externa. Mas temos de exercitar, com lucidez e determinação, a margem de autonomia de que já dispomos, se desejarmos ampliá-la e reduzir nossa vulnerabilidade internacional.

O Brasil e o Conflito Norte-Sul

País ocidental do Terceiro Mundo, somos profundamente solidários com o conjunto de países que integram a este, notadamente os de nossa própria região, a América Latina. Isto não significa que nossos esforços de desenvolvimento só possam ser empreendidos em procedimentos conjuntos com os dos restantes países do Terceiro Mundo ou da própria América Latina. Sem prejuízo das vantagens de um multilateralismo bem entendido, como parâmetro defensivo dos interesses gerais do Terceiro Mundo e, mais restritamente, da América Latina, o Brasil pode e deve ter iniciativas autônomas e próprias para a promoção de seu desenvolvimento, adotando as políticas apropriadas para a consecussão de tal objetivo.

O que decorre de nossa consciente condição de país do Terceiro Mundo é a compreensão de que nossos interesses devem ser formulados e defendidos em termos que, em princípio, convenham, igualmente, aos demais países do Terceiro Mundo e da América Latina, que disponham de condições semelhantes às nossas. E isto não por razões de uma ética abstrata, mas por motivos de lúcida compreensão de nossa própria realidade.

Não se trata, por outro lado, de esperar pelos demais ou deles depender. Trata-se, apenas, de não ceder à falácia de composições supostamente astutas com países centrais, que se façam ao preço de trair os interesses gerais do Terceiro Mundo ou da América Latina, como se não fossemos estruturalmente membros desses mesmos universos. É certo que o Terceiro Mundo é uma condição e não um desiderato final. Uma condição que, ostentando

embora as características positivas das sociedades que o integram, é, como condição genérica, algo a ser superado, precisamente pelas formas genuínas de desenvolvimento. Mas estas requerem o realismo da própria condição e o pleno entendimento de que a superação do subdesenvolvimento não se logra por ardilosos transbordos, ou mudanças de vestuário, mas por estruturais modificações das relações produtivas, doméstica e internacionalmente.

Essa nossa condição de país do Terceiro Mundo nos deve, por isso, entre outras conseqüências, conduzir a uma ativa contribuição no sentido de preservar e ampliar a margem de autonomia internacional e de não alinhamento automático com qualquer das superpotências. Não importa, para o caso se, como sociedade ocidental, nossa avaliação dos dois blocos em confronto é favorável, socio-culturalmente, ao bloco ocidental. Não estão em jogo, para esses efeitos, nossos compromissos com os valores do Ocidente e o estilo de vida deles decorrentes. O que está em jogo, sob esse aspecto, é uma mecânica internacional do poder onde, independentemente de nossas preferências culturais, temos de compreender, lucidamente, que nossa margem de autonomia depende da medida em que persista um básico equilíbrio internacional entre as superpotências, e só em tais condições pode se expandir.

Na verdade, num mundo marcado pela capacidade de recíproca aniquilação de que estão revestidas as duas superpotências, somente a emergência e o fortalecimento de um terceiro grupo de países, genuinamente interessados na preservação da paz e na instauração de uma ordem mundial mais equânime, poderá salvar o mundo de sua autodestruição e conduzí-lo a uma ordenação pacífica e consensual, optimizante para todos os povos.

3. A POSIÇÃO DO BRASIL

Redução da Vulnerabilidade

A atual posição internacional do Brasil está marcada, como foi precedentemente indicado, por alta e inaceitável taxa de vulnerabilidade. Dependemos, em regime de causação circular, de nossos credores, para a rotação de uma dívida da ordem de US$ 100 bilhões, que sufoca a nossa economia e a nossa sociedade, mas com a rotação da qual mantemos nossa capacidade de importar a elevada parcela de petróleo exigida pelo consumo doméstico.

É evidente a necessidade de modificarmos esse estado de coisas, tanto no sentido de uma renegociação da dívida que a compatibilize com nossos básicos requisitos econômico-sociais, como no sentido de reduzirmos nossa dependência de um petróleo de proveniência externa, pagável em moedas duras.

A experiência do Brasil e de outros países, no passado recente, indica que a margem de redução dos ônus da dívida externa suceptível de ser alcançado por vias convencionais de negociação é extremamente reduzida. Tal circunstância não decorre de qualquer malevolência, por parte de nossos credores, mas simplesmente do fato de que os Estados Unidos, em virtude de condições que lhes são próprias, foram levados à singular posição de serem, ao mesmo tempo, nossos principais credores e os determinantes, unilateralmente, da taxa de juros. Não existe, certamente, de parte das autoridades americanas, o malicioso propósito de incrementar a taxa de juros, para maximizar a nossas custas ganhos bancários. O que existe é uma deliberação, completamente indiferente às suas repercussões internacionais, de conter a inflação americana em níveis extremamente baixos e de induzir um afluxo positivo de recursos líquidos para o dólar, de sorte a compensar o déficit americano do balanço de pagamentos e do tesouro nacional. Tais objetivos vêm sendo exitosamente obtidos mediante a manutenção de uma elevada taxa de juros e tudo indica que assim continuarão a ser perseguidos, no futuro previsível.

Ante tal perspectiva, é evidente que o Brasil, para reduzir sua vulnerabilidade internacional, necessita de adotar medidas que não as que simplesmente decorram da boa vontade de nossos credores. A chave para essas medidas é a formação, na América Latina, de um polígono estratégico de resistência, compreendendo, mediante apropriada concertação,

juntamente com o nosso, países como a Argentina, o México, a Venezuela e a Colômbia, para citar os mais óbvios. Necessitamos urgentemente de estudar a possibilidade de um acordo de cooperação e assistência recíproca, entre um limitado número de países apropriados da América Latina, de sorte a que, trazendo um importante volume de trocas para um regime de convênio, entre tais países, logremos importante margem de substituição regional de insumos e produtos que vêm sendo importados em dólares. Isto significa ampliar nossas disponibilidades líquidas para importações estratégicas e, conseqüentemente, reduzir, de forma correspondente, nossa dependência de novos créditos e de uma ortodoxa rotação da dívida. Como decorrência de tal situação, reduziremos, significativamente, nossa vulnerabilidade internacional, e portanto, elevaremos, de forma correspondente, nossa capacidade de negociação externa.

Acrescente-se, como em seu tempo lucidamente o compreendeu o Barão do Rio Branco, que todo esforço de redução da vulnerabilidade internacional deve ser acompanhado, dentro de uma realista avaliação das condições internas e externas, de um correspondente esforço de modernização de nossas Forças Armadas. Na verdade, uma das importantes conseqüências do processo de democratização, que felizmente logramos ulmar, com a eleição do Dr. Tancredo Neves para Presidente da República, consistirá em devolver nossas Forças Armadas a seu precípuo objetivo, que é a defesa externa do país.

Um dos calamitosos efeitos das didaturas militares é, paradoxalmente, o enfraquecimento das Forças Armadas, como agências de defesa externa. Indevidamente imiscuídas em problemas da ordenação interna da sociedade, adquirem um sentido policial que as desmoraliza e perdem seu verdadeiro sentido militar, o que as debilita. Do sentido policial devemos livrar-nos de uma vez por todas, mas precisamos muito do sentido efetivamente militar de nossas Forças Armadas. Precisamos de um Exército moderno, capaz de inviabilizar qualquer propósito de ocupação externa do país. Precisamos de uma Aeronáutica e de uma Marinha altamente eficientes, capazes de dissuadir potências estrangeiras de repetirem o que, recentemente, ocorreu no arquipélogo das Malvinas. Na hora das negociações duras não basta acumular saldos de comércio exterior e dispor de fontes alternativas para o suprimento de insumos e produtos essenciais. É preciso, também, inviabilizar a ameaça ou a prática de experimentos corsários, que poderiam, a baixos custos militares ou com emprego de aventureiros internacionais, nos fazer perder, pela força, o que estivéssemos em vias de ganhar, pela negociação.

Universalidade Seletiva

O Brasil, como já foi referido, se encontra num estágio final de sua transição para o pelno desenvolvimento que, entre outras conseqüências, o conduz a ter interesses universais antes de dispor dos recursos apropriados para os administrar e defender. Essa situação particular de nosso país exige uma solução adequada, que nem consiste numa maltuseana restrição de nossos interesses, coibindo nosso crescimento, nem numa jactanciosa omni-presença internacional, que superaria nossos meios e dilapidaria recursos escassos.

Na verdade nossa política exterior, que vem sendo tão competentemente conduzida pelo Chanceler Saraiva Guerreiro, seguindo a linha de pragmática lucidez inaugurada pelo saudoso mestre e amigo San Tiago Dantas, já delineou o encaminhamento a ser dado a essa questão. Eu denominaria este encaminhamento como o de uma universalidade seletiva. Não podemos ter em todas as partes do mundo uma presença extremamente dinâmica. Mas podemos optar, como já o estamos fazendo, por uma seletiva atuação universal. Essa universalidade seletiva privilegiará a América Latina, como região e nesta nos levará a uma concertação particularmente estreita com a Argentina, o México e um certo número de países, com os quais formaremos um polígono estratégico de cooperação e assistência recíproca. Essa mesma política de universalidade seletiva nos levará a manter relações particularmente estreitas com a Alemanha Federal e os países latinos da Europa. Nos levará a uma grande colabo-

ração com a Nigéria e os países lusofonos da África. A desenvolver um grande intercâmbio com a República Popular da China. A ter interlocutores mais próximos de nós no Norte da África e no Golfo Pérsico.

Pluralismo com os Estados Unidos

Concluindo estas considerações desejaria assinalar que nenhuma ilustração válida de como possam ser apropriadamente encaminhados os interesses nacionais brasileiros, no atual cenário internacional, poderia dispensar uma referência, ainda que breve, à nossas relações com os Estados Unidos. O que empresta particular relevância a essa questão não é apenas o fato óbvio de os Estados Unidos serem a potência dirigente do sistema ocidental e, a *fortiori*, do sistema interamericano. O que imprime particular relevância a nosso atual relacionamento com os Estados Unidos, é o fato de os termos desse relacionamento se terem modificado célere e profundamente, nestes últimos anos, sem que tenha havido, de parte a parte, suficiente tomada de consciência das novas realidades.

Para exprimir, em síntese, o que me parece caracterizar, presentemente, o novo modo de relacionamento do Brasil com os Estados Unidos, diria que se caracteriza pelo fato de que nossos interesses profundos se tornaram muito mais importantes e mais efetivamente comuns, enquanto a administração de nossos interesses correntes se tornou menos coincidente e, freqüentemente conflitante, embora não estruturalmente antagônica.

Nossos interesses profundos se tornaram mais importantes e mais efetivamente comuns porque o Brasil consolidou, definitivamente, sua opção sócio-econômica por um modelo ocidental, dentro de um capitalismo moderno encaminhado para uma sociedade aberta, sob o controle regulador de um Estado social-democrático. O Brasil se encontra, como a Espanha há um par de anos, no vestíbulo de ingresso a uma modernidade ocidental, consensualista mas habitada por um profundo propósito de eqüidade social. Isto faz do Brasil não apenas uma sociedade de cultura ocidental mas, também, uma sociedade com modos ocidentais de produção e de intercâmbio. E aí se encontram os interesses profundos que partilhamos com os Estados Unidos, independentemente da questão, de caráter aleatória e passageira, da retórica governamental que ocasionalmente prevaleça em cada um dos dois países.

Deixou o Brasil, por outro lado, de ser uma sociedade agrária e apenas reativa, no cenário internacional, para se tornar — a despeito de suas amplas e lamentáveis manchas de atraso — uma sociedade industrial, ativamente relacionada com os mercados mundiais, expandindo e diversificando sua capacidade de exportação, cada vez mais orientada para manufaturas e serviços de elevada tecnologia. Tal circunstância, torna o Brasil um concorrente dos Estados Unidos em muitas linhas e em muitos mercados, inclusive no próprio mercado americano, e, dadas as dimensões do país, fazem sua concorrência ser mais sentida e ressentida do que a de muitos países europeus. Os Estados Unidos ainda não ajustaram sua imagem do Brasil à nova realidade do país e tendem, por isso, a reagir, freqüentemente, apenas, sob o império de irritações ou interesses conjunturais. Importa, entretanto, que se dêm conta da necessidade de abrir para o Brasil um espaço suficientemente amplo, de sorte a permitir uma inteligente administração mútua de conflitos, que não afete a compatibilidade dos profundos interesses comuns.

Situado ante essas novas e complexas modalidades de relacionamento com os Estados Unidos cabe ao Brasil tomar, de seu lado, as iniciativas que compatibilizem os conflitos conjunturais com a preservação dos mais profundos interesses comuns. Essas iniciativas envolvem, evidentemente, um novo relacionamento diplomático, que ponha em evidência as realidades precedentemente mencionadas. Mas, na verdade, envolvem muito mais do que um relacionamento diplomático. Isto porque o que efetivamente está em jogo é a existência de uma multiplicidade de planos de relacionamento que não podem nem devem ser reduzidos ao mero relacionamento diplomático, por muito que este seja o predominante. Tal ocorre, notadamente, com relação a uma sociedade, como a americana, caracterizada por uma ele-

vadíssima taxa de autonomia de seus subsistemas.

Sem introduzir um detalhamento que não se ajustaria à bitola da presente análise, *indicarei, apenas, a necessidade de se levar em conta, além do diplomático, três outros impor*tantes planos de relacionamento com os Estados Unidos, a serem conduzidos por diferentes protagonistas brasileiros. O relacionamento com a comunidade de negócios, que situe as transações comerciais e financeiras no âmbito despolizado da contração privada. O relacionamento com a comunidade científica, que situe o intercâmbio científico-tecnológico no âmbito despolitizado e não comercializado das relações inter-acadêmicas. E, finalmente, o relacionamento com as forças progressistas dos Estados Unidos, portadoras de uma das mais altas tradições liberais do mundo, que assegure um amplo espaço de diálogo e de cooperação, entre brasileiros e americanos, não mediatizado pelo Estado, nem pelos negócios, nem pelas instituições acadêmicas, mas habitado por um projeto social-humanista de escôpo mundial, de cuja vigência depende, em última análise a paz internacional e a salvação do mundo.

Necessitamos que as forças espontâneas da nossa sociedade, representativas das nossas inspirações social-humanistas, entrem em contato, em forma também livre, com o social-humanismo americano. E eu creio que desse intercâmbio entre as forças criativas e positivas do nosso lado e as forças criativas e positivas do lado americano, com completa independência das relações de Estado e das relações de negócio, eu diria mesmo com completa independência do formalismo acadêmico, encontra-se algo dotado de grande fertilidade, porque é na medida em que consiga prosperar no mundo, através do intercâmbio dos homens como indivíduos, uma visão social-humanística da humanidade, que ela pode ter algum futuro. Muito obrigado. (*Palmas*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Pedro Colin) — Deputado Flávio Bierrenbach, tem V. Exa. a palavra para encaminhar as perguntas dos Srs. Deputados ao ilustre conferencista.

O SR. DEPUTADO FLÁVIO BIERRENBACH — Dr. Hélio Jaguaribe, a primeira pergunta é do eminente Deputado Clemir Ramos: "Gostaria de conhecer a posição de V.Sa. frente ao conflito da América Central, mais especificamente na Nicarágua, com relação à ação belicista do governo dos Estados Unidos da América naquela região. Por outro lado, não concorda V. Sa. em que o Itamaraty deva assumir uma atitude condenatória da política americana, no que diz respeito à Nicarágua, face à sua política de defesa da autodeterminação dos povos?".

O SR. HÉLIO JAGUARIBE — Estou em completa coincidência com as idéias implícitas e explícitas do nobre Deputado. E, como já foi observado por alguns dos meus predecessores, não há solução na América Central fora do Plano de Contadora. É preciso apenas que o Plano de Contadora não seja algo carregado apenas pelas robustas, mas insuficientes, espaldas mexicanas, que, na verdade, no momento, estão praticamente sustentando a quase totalidade desse peso. É preciso que se forme, dentro do núcleo de Contadora, um consenso latino-americano, que simplesmente mostre como é possível, de um lado, assegurar condições perfeitamente adequadas à segurança americana, no sentido de afastar da América Central os riscos de que ela se converta numa plataforma de lançamento de mísseis e, portanto, uma rigorosa neutralização militar e política da América Central, em troca de uma absoluta preservação de formas autônomas de determinação interna politicamente. A Nicarágua não aspira a outra coisa senão ao neutralismo dentro do socialismo, ou ao socialismo dentro do neutralismo. E o Brasil, com outros países da América Latina, pode ser, juntando-se a Contadora, um instrumentalizador dessa possibilidade. É perfeitamente razoável que os Estados Unidos exijam garantias de não ter, a alguns quilômetros de Miami, forças perigosas soviéticas, que possam lançar ataques de surpresa. É evidente. Mas não se deve exagerar, porque os submarinos soviéticos, que estão rondando a costa americana, estão mais perto do que a Nicarágua, e esses, sim; estão carregados com armas nucleares. Portanto, é necessário acabar com o elemento de mistificação que existe nessa reivindicação e demonstrar a compatibilidade entre o socialismo nicaragüense e o neutralismo relativamente à guerra fria.

O SR. DEPUTADO FLÁVIO BIERRENBACH – Pergunta do Sr. Embaixador Kerbi, da Argelia, formulada em frnacês. Será lida em francês e, depois, traduzida para a taquigrafia: "Diante do impasse do diálogo Norte-Sul e do agravamento do ambiente internacional, confirma-se cada vez mais a possibilidade de um conflito monetário entre o Norte e o Sul. Segundo certos observadores, isso constitui a principal tendência geopolítica da década de 80. Diante dessa eventualidade, quais seriam, segundo o conferencista, as medidas que deveriam tomar, já, os países em vias de desenvolvimento?"

O SR. HÉLIO JAGUARIBE – Agradeço ao Embaixador da Argélia a excelente pergunta que fez, com cujos elementos nela implícitos estou inteiramente de acordo. Na verdade, assistimos, como já foi observado pelo Professor Celso Lafer, na sua excelente conferência anterior, o colapso do sistema de organização monetária e financeira mundial, idealizado em Bretton Woods, que tem sido mantido pelo fato de, independentemente de uma organização válida do sistema monetário internacional, o dólar tem podido funcionar como moeda de referência, evidentemente estabelecendo as vantagens implícitas para os Estados Unidos que essa situação a eles acarreta, como tive oportunidade de dizer na minha palestra. Creio, então, que é óbvia – e acho que sobre isso há consenso de todos os analistas – a necessidade de um novo sistema monetário internacional. Isso, entretanto, a meu ver, não é viável enquanto os países devedores, como o Brasil e também a Argélia, estiverem submetidos ao arbítrio de taxas de juros unilateralmente fixadas pela autoridade americana e automaticamente transferíveis para o conjunto dos países devedores. Creio, por isso, que a rearticulação monetário-financeira internacional passa, primeiro, pelo caminho de uma reestruturação da dívida internacional. Como tive ocasião de dizer, na minha palestra, no caso específico do Brasil, creio que a renegociação da dívida depende da montagem de um polígono estratégico de resistência dentro da América Latina, que nos permite negociar em condições de maior poder de barganha. *A posteriori*, creio que o então arranjos internacionais relativamente à moeda se tornarão viáveis, porque as relações monetárias terão pelo menos adquirido uma posição de viabilidade; o mundo não ficará vivendo na ficção de uma dívida impagável, como agora. E uma das formas de conduzir isso, como sabem V.Exas., tem sido a de alargar as áreas de moedas de convênio. Os europeus já conseguiram uma certa capacidade de moeda local, criando o ECU, (European Currency Unit). Creio que serão possíveis algumas outras áreas de moedas-convênio, que facilitariam a vida dos países subdesenvolvidos. Insisto no meu ponto de vista de que a reestruturação da dívida é uma condição prévia para a reestruturação financeira internacional.

O SR. DEPUTADO FLÁVIO BIERRENBACH – Pergunta do Sr. Deputado Abdias do Nascimento: "Por que advoga V.Sa. parceiros seletivos na África do Norte e não inclui a África subsaárica, onde nossas relações étnicas, históricas e econômicas são profundas e significativas sob todos os aspectos?"

O SR HÉLIO JAGUARIBE – Estou perfeitamente de acordo. Meu texto escrito continha – e foi um lapso de exposição verbal não mencionar – a minha posição a esse respeito, constante do texto escrito, de que isso é absolutamente fundamental e de que os nossos parceiros seletivos, na África, abaixo do Equador, serão necessariamente a Nigéria e o mundo lusofono.

O SR. DEPUTADO FLÁVIO BIERRENBACH – Pergunta do Sr. Deputado Fernando Santana: "Prof. Hélio Jaguaribe, a sociedade cruel estratificada na América Latina, como V.Sa. desenhou tão bem e com tão poucas palavras, não só na distribuição de renda, como na latifundização da terra, não nos afasta do modelo ocidental, enfraquecendo, ao mesmo tempo, o nosso posicionamento como nação no plano internacional? Em outras palavras, na formulação de V. Sa., a unidade dos principais países da América Latina quanto ao fortalecimento interno, para enfrentar a dívida externa, não se poderia chamar moratória, com a qual estamos inteiramente de acordo?"

O SR. HÉLIO JAGUARIBE — Muito obrigado. Creio que a pergunta comporta duas dimensões. A primeira, sobre relações entre um modelo ocidental de sociedade e a escandalosa taxa de desigualdade social existente na América Latina em geral e no Brasil em particular, e a segunda, o problema da moratória. Relativamente à primeira questão, estou em completa coincidência com o nobre Deputado. Creio que não há nenhuma perspectiva de uma sociedade ocidental sólida e democrática no Brasil, se ela não estiver apoiada num grande projeto social. O Brasil está realmente num momento de escolha decisiva. Ou ele muda de estrutura social e se torna um país ocidental e democrático ou ele mantém a estrutura social e todas as postulações de democracia se converterão rapidamente em impostura, estarão totalmente destituídas de condições de preservação e de validade. A condição fundamental da restauração da democracia brasileira não consiste apenas em que as Forças Armadas voltem ao seu papel constitucional de fiscais e defensores da segurança externa. Ela consiste sobretudo em que os conflitos internos entre as elites e as massas sejam resolvidos através de um grande plano social que efetivamente incorpore as massas, em prazos aceitáveis, a níveis superiores de participação e de consumo. Em nosso Instituto de Estudos Políticos e Sociais, temos feito alguns estudos sobre isso e, tentativamente, nos parece que a taxa de 10% de transferência real de renda, sobretudo através de serviços e não através de salários — que seriam inevitavelmente inflacionários — permitiria duplicar o nível de vida real das massas em sete anos, quadruplicá-lo até o fim do século e, portanto, permitir que o Brasil ingresse no século XXI tendo uma estrutura social que passaria a se aproximar da Europa do sul. Essa me parece ser a condição *sine qua non* de que possa haver aqui uma democracia duradoura.

Relativamente à moratória, que é outra questão, estou, como creio que ficou implícito na exposição que fiz, perfeitamente de acordo, mas não como uma política a ser desejada e preconizada *per se*, mas como uma condição em relação à qual nos preparemos de tal sorte que a renegociação da dívida, em termos da redução dos joros a taxas usuais, constitua uma preferência para os credores superior à alternativa da moratória. A moratória é um elemento de dissuasão; não é, em si mesma, uma política de primeira prioridade. A meu ver, na medida em que estivermos habilitados a adotar essas posições mais duras, e os credores se negarem a aceitar taxas de joros razoáveis, evidentemente, a resposta brasileira tem de ser a de suspensão de qualquer pagamento.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Pedro Colin) — No momento em que se encerra este encontro sobre a política externa, gostaríamos de deixar aqui os nossos agradecimentos ao eminente Ministro Saraiva Guerreiro e ao Itamaraty, pelo apoio que deram à Comissão de Relações Exteriores para realizar este encontro. Gostaríamos de deixar os nossos agradecimentos aos dois candidatos que pleiteiam a Presidência da República, e especialmente aos ilustres conferencistas, que deram realmente um brilho extraordinário a este Encontro. Gostaríamos de agradecer também, em especial, ao corpo diplomático, que prestigiou, com a sua presença e com o seu apoio, esta reunião. Gostaríamos de agradecer, finalmente, ao eminente Deputado Flávio Bierrenbach, pelo seu esforço e seu trabalho na coordenação deste simpósio. A todos os nossos mais sinceros agradecimentos. (*Palmas*)

C – O BRASIL NA ANTARTICA: Exposição do Ministro Saraiva Guerreiro na Universidade de São Paulo (outubro 1984)

A convite do Reitor da Universidade de São Paulo e do Diretor do Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, o Ministro das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro fez a seguinte exposição dirigida principalmente aos cientistas participantes do Programa Antártico Brasileiro, e integrantes do corpo docente e de pesquizadores da Universidade de São Paulo, em outubro de 1984.

"De início, desejo agradecer o honroso convite da Universidade de São Paulo para participar da sessão solene de abertura deste Simpósio Nacional do Programa Antártico Brasileiro. Impedido por compromissos anteriormente assumidos, não pude fazê-lo. Não queria, contudo, deixar de encontrar-me com a comunidade científica que integra o PROANTAR e de dirigir-lhe breves palavras sem subtrair demasiado tempo das comunicações que estão sendo apresentadas nesta reunião.

É que considero importante reiterar de viva voz o apoio do Ministério das Relações Exteriores às atividades antárticas e útil apresentar alguns comentários gerais sobre os contornos políticos externos que as envolvem.

Ainda não passaram três anos desde que o Presidente João Figueiredo decidiu lançar o PROANTAR e criou os mecanismos necessários para sua orientação e execução. O trabalho realizado neste curto prazo em todos os cinco Sub-Programas superou as previsões mais otimistas e atesta o alto nível de nossas instituições de pesquisa e a capacidade de seus cientistas e técnicos de responderem com notável rapidez a novos desafios e de se adaptarem a difíceis condições. No campo das ciências da vida, nossa contribuição para o programa internacional BIOMASS é reconhecidamente substancial. Definiram-se os projetos prioritários de pesquisas geológicas e já avança sua execução assim como progridem a contento os levantamentos hidrográficos. As experiências em física de alta atmosfera já apresentam resultados que demonstram o acerto da seleção dos projetos. O Sub-Programa de Logística, ao qual se credita o êxito da organização das duas primeiras Operações Antárticas, logrou implantar a Estação Antártica Comandante Ferraz com material e tecnologia totalmente nacionais, utilizando soluções simples, arrojadas e inteiramente novas. O Sub-Programa de Educação e Treinamento, abriu oportunidades de formação no país e no exterior e empreendeu ações relevantes

para ampliar o interesse e o apoio de vastos setores em relação às nossas atividades antárticas.

Tudo isso se deve à dedicação e à alta qualidade dos cientistas e técnicos das instituições universitárias e de pesquisa. Deve-se também à capacidade e espírito público do restrito grupo que forma a Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, que tem conseguido resultados bem maiores do que prometiam os modestos recursos de que dispõe. Não se pode deixar de mencionar, ainda, a resposta decidida de vários setores da indústria e o apoio valioso dos órgãos de comunicação.

Impõe-se registrar todos esses êxitos, mas, principalmente diante desta platéia, fique claro que nossa visão do PROANTAR nada tem de triunfalismo irrealista. O espírito crítico é a pedra-de-toque da ciência. A nós não pode escapar a consciência das limitações de nosso Programa e de que ainda restam diversos campos de estudo para os quais nos falta habilitação. Há um longo caminho a percorrer para que os objetivos da Política Nacional para Assuntos Antárticos sejam alcançados. Contudo, o reconhecimento internacional dos esforços brasileiros prova que o pouco que temos feito se situa em padrões elevados e que as opções tomadas são corretas. Cientistas brasileiros que têm visitado instituições antárticas estrangeiras e participado de eventos internacionais verificaram que, em muitos casos, a comparação entre os programas, se nos é desfavorável em escala, mostra a adequada qualidade dos estudos brasileiros. Igual impressão resultou das visitas a estações antárticas nos dois verões passados.

Todas essas considerações, por mais abalizadas que sejam, poderiam ser vistas como meras expressões subjetivas de contentamento. No entanto, nossa plena participação no sistema antártico só foi obtida mediante avaliação do PROANTAR pelos demais países participantes. Em setembro de 1983, a XII Reunião Consultiva do Tratado da Antártida, após examinar o extenso relatório apresentado pelo Governo brasileiro, decidiu que o Brasil, tendo preenchido as condições estipuladas no parágrafo segundo do Artigo IX do Tratado, podia ser admitido como Parte Consultiva. A cláusula citada pede ao país postulante "demonstrar seu interesse pela Antártida, pela promoção ali de substancial atividade de pesquisa científica Passamos desde então a co-responsáveis, ao lado de quinze outros Estados pelo cumprimento das medidas impostas pelo Tratado. Esse evento de vasto alcance político foi completado agora com a admissão do Brasil ao SCAR, o Comitê Científico para Pesquisa Antártica, ocorrida no dia 1º de outubro corrente. Tal fato é talvez ainda mais significativo para a comunidade científica brasileira, pois que o SCAR constitui foro exclusivamente científico e porque a decisão ali tomada o foi expressamente em reconhecimento da seriedade, solidez e continuidade do programa brasileiro. Temos agora plenas condições para combinarmos nossas atividades com os esforços desenvolvidos pelos outros países antárticos, já que — nunca é demais lembrar — a pesquisa científica antártica deve ser encarada, não apenas como uma empresa nacional, mas sim como ação conjunta internacional. Um programa isolado estaria fadado ao malogro, por não se aproveitar dos resultados já disponíveis ou em vias de serem obtidos por outros países e pelo fato de que a compreensão de complexos fenômenos em amplíssima região não pode ser atingida por um único país, operando em área necessariamente restrita.

Após essa revisão do que foi alcançado e do quadro atual, sem dúvida alvissareiro, convém determo-nos em alguns aspectos que demandarão nossa atenção no futuro próximo.

Em 1982, entrou em vigor a Convenção sobre Conservação de Recursos Vivos Marinhos Antárticos. Trata-se de um complexo acordo de pesca, que prevê a regulamentação precisa das atividades nesse setor. Serão assim determinadas as áreas abertas e fechadas à captura, as espécies que poderão ser pescadas e as quantidades permissíveis em cada ano. A Convenção estabeleceu um mecanismo para a sua aplicação, composta de uma Comissão, de um Comitê Científico e de um Secretariado. A Comissão e o Comitê Científico reúnem-se uma vez por ano e já realizaram três reuniões, tendo o Brasil enviado este ano uma Delegação observadora. Nossa adesão à Convenção encontra-se sob exame do Congresso Na-

cional e espera-se que já possamos participar plenamente dos organismos no ano próximo. Todos sabem hoje do imenso potencial econômico que representam os recursos vivos marinhos antárticos. Alguns países já os estão aproveitando e é imprescindível que o Brasil tome parte na administração dessa riqueza e que, o mais brevemente possível, se habilite a dela tirar proveito. Para tanto, os biólogos marinhos envolvidos no PROANTAR serão fundamentais para que cheguemos a essa meta. Deles precisaremos para conduzir nossa atuação no Comitê Científico da Convenção, e, mais ainda, para definir as opções de natureza econômica que eventualmente viríamos a fazer.

Outra questão em debate entre as Partes Consultivas do Trabalho concerne um regime para a exploração e o aproveitamento de recursos minerais antárticos. Note-se que, embora chegue a mencionar recursos vivos sob o prisma da sua conservação, o Tratado não se refere de todo a recursos minerais. De fato, quando o Tratado foi negociado, há mais de duas décadas, não se vislumbrava qualquer possibilidade de utilização de tais recursos minerais, cuja existência, de resto, era então somente inferida. Na atualidade, existem evidências cada vez mais concretas de depósitos e jazidas de valor econômico estratégico tanto no continente quanto na margem continental. Sem dúvida, a inexistência de tecnologia adaptada às especialíssimas condições do meio-ambiente da região não parece permitir atividades de extração a curto prazo. É patente, porém, o interesse de diversas potências ativas na Antártida em concluir o mais cedo possível um regime em que se estabeleçam claramente as condições para a condução de empreendimentos de mineração. Têm assim ocorrido reuniões das Partes Consultivas para negociar um regime com tal finalidade. O próximo encontro será realizado no Rio de Janeiro, em fins de fevereiro vindouro.

O Brasil, desde que ascendeu à condição de Parte Consultiva, tem intervindo nas negociações onde seu interesse é propiciar um sistema que preserve possibilidades de que venhamos a tirar partido das eventuais atividades econômicas. Um dos fatores básicos terá de ser o acesso à tecnologia adequada. É inegável que a situação atual do país não favorece tais pretensões. É mais verdade ainda, no entanto, que nosso desenvolvimento não pode basear-se em considerações estritamente fundadas numa visão limitada à conjuntura. Em outras palavras, temos de agir com a confiança que permitirá futuramente, no momento azado, tomar decisões concretas, sob pena de nos condenarmos à marginalização.

Elemento primordial para nossa atuação nessas negociações e para a clara concepção das metas que nos poderemos propor é o conhecimento científico dos recursos que se pretendem explorar. Nessas condições, o Sub-Programa de Ciências da Terra assume importância ainda maior e é possível que se tenham de tomar medidas para seu fortalecimento e para algum redirecionamento dos projetos que o compõem.

Minhas Senhoras, meus Senhores,

O sistema antártico vem sofrendo ultimamente críticas por parte de diversos países, que consideram o Tratado como instrumento elitista, restrito a países selecionados. Defendem por conseguinte mudanças radicais ainda não claramente articuladas. O Brasil considera que o sistema em vigor, aberto aliás, a todos os países interessados na Antártida, tem prestado serviços à comunidade internacional: evitou que a área seja objeto de conflitos, manteve-a isenta de quaisquer atividades militares, preservou-a como imenso laboratório internacional, propiciou a conservação do frágil meio-ambiente antártico. Substituir o quadro atual, que certamente pode ser aperfeiçoado, traria o risco de introduzir insegurança e atritos em um vasto espaço onde o entendimento capaz tem prevalecido.

O Programa Antártico Brasileiro é o instrumento de nossa participação no sistema antártico e é necessário que os cientistas nele atuantes conheçam bem os contornos políticos em que se inserem nossos empreendimentos.

Não há dúvida de que estamos apenas começando a compreender os processos e fenô-

menos naturais que ocorrem nas altas latitudes austrais. É preciso portanto que fique clara neste Simpósio, como uma de suas conclusões principais, a idéia de continuidade do PROANTAR. Inerente à continuidade deve estar o conceito de expansão. É de se prever que o aumento do conhecimento científico gere o interesse em aprofundá-lo e diversificá-lo. Essa, ademais, constitui uma norma da atividade científica, pois, o conhecimento requer constante reverificação e crescente afinamento. Além disso, os possíveis interesses econômicos só se materializarão se houver base científica e tecnológica suficiente.

A ampliação do PROANTAR afigura-se inevitável e, nesse sentido, os Sub-Programas de Logística e de Educação e Treinamento terão papel crucial.

A Comissão Nacional para Assuntos Antárticos, que me cabe presidir, acompanha de perto a execução do PROANTAR e necessitará cada vez mais da contribuição da comunidade científica. Da mesma forma, a CONANTAR, em perfeita sintonia com a CIRM, continuará a envidar esforços para garantir a continuidade e a gradativa expansão das atividades antárticas brasileiras.

Muito obrigado."

D – DISCURSO DO PRESIDENTE JOÃO FIGUEIREDO NA ASSEMBLÉIA GERAL DA O.E.A.

Reproduzimos a seguir a integra do discurso pronunciado pelo presidente João Figueiredo na cerimônia da abertura da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, realizada em Brasília, em 13 de novembro de 1984.

A Assembléia Geral de Brasília foi a primeira que teve lugar depois da eleição do Embaixador Baena Soares, ex-Secretário Geral do Itamaraty, para ao cargo de Secretário Geral da OEA, posto que jamais havia sido ocupado por brasileiro.

O discurso do Presidente Figueiredo foi seu último pronunciamento de importância em matéria de política externa antes de deixar o governo em 15 de março de 1985.

"Em nome do governo e do povo brasileiro, saudo cordialmente os eminentes representantes das nações americanas que se congregam em Brasília, para o 14º período ordinário de sessões da Assembléia-Geral da Organização dos Estados Americanos.

"É especialmente grato e significativo para todos os brasileiros que a Assembléia-Geral da OEA, principal instância política da região, esteja reunida em nossa capital, erguida sob o signo da esperança.

"Ao oferecer Brasília como sede para a presente reunião, desejamos simbolizar a prioridade que meu governo tem dado às suas relações com os países do continente, a que nos unem laços indestrutíveis.

"Desejamos ainda reafirmar nossa comum dedicação aos ideais de progresso e de paz que irmanam os povos americanos, assim como nossa confiança em que a organização regional saberá encontrar caminhos que a habilitem a enfrentar os desafios hoje antepostos ao nosso continente.

"Há quase um século, lançaram as nações americanas as sementes do que veio a ser esta organização. Davam, assim, expressão a sonhos que vinham do libertador Simón Bolívar e de outros próceres do alvorecer da vida independente de tantos Estados-membros. Ao longo dos tempos, não esmoreceram nossos povos e governos na luta pela concretização dos ideais panamericanos.

"Refiro-me especialmente à busca da paz e da segurança internacional; à observância do direito, ao respeito à soberania e independência dos Estados e aos princípios da boa fé,

cooperação e solidariedade entre as nações.

"Refiro-me ainda ao compromisso com o exercício efetivo da democracia representativa, compromisso que se origina na história de cada um de nossos países e que a cada um de nossos povos cabe interpretar e expressar.

"Penso também na observância dos direitos fundamentais da pessoa humana, bem como no respeito à personalidade cultural de cada uma das nações americanas.

"Esses ideais, desenvolvidos em sucessivas conferências interamericanas, influenciaram, de forma notável, a criação das Nações Unidas e moldaram, em 1948, a Carta da OEA.

"O Brasil participou ativamente em todas as fases desse processo de construção normativa com vistas ao convívio harmonioso e equitativo entre Estados ricos e pobres, fortes e fracos, mas todos igualmente soberanos. Orgulhamo-nos de que esse processo tenha culminado na aceitação unânime e inequívoca do princípio de não-intervenção e do dispositivo que, em nossa Carta, veda quaisquer atos de agressão, abertos ou sub-reptícios.

"Sob essa inspiração a política exterior do Brasil sempre cuidou de contribuir para a convergência dos interesses dos países americanos, impulsionando iniciativas destinadas a superar problemas e a permitir o estreitamento dos laços que unem o continente.

"Estamos convencidos de que os ideais de cooperação devem e podem prevalecer no hemisfério, sem que se confira a qualquer governo ou à própria organização regional o direito de atuar na esfera exclusiva da soberania nacional de cada Estado-membro. O Brasil recusa-se a admitir a ingerência nos assuntos internos de qualquer Estado. Acreditamos que o diálogo entre os governos, com base na adesão aos princípios compartilhados serve eficazmente aos anseios de progresso social e material dos povos e produz os melhores frutos.

"Dispomos de instrumentos dirigidos à solução pacífica das controvérsias. Depende de nós a utilização apropriada e oportuna desses mecanismos, respeitadas as regras de justiça e de direito sobre as quais se alicerça a convivência internacional.

"É com inteira propriedade que a Carta de nossa Organização institui para os Estados-membros o compromisso de convir em procedimentos pacíficos para a solução de qualquer controvérsia e arrola os mecanismos consagrados pelo direito internacional.

"Estão em curso sérios esforços de mediação e pacificação para pôr fim à presente crise na América Central. Tais iniciativas, conduzidas principalmente pelos países do Grupo de Contadora, encontram respaldo na letra e no espírito da Carta e merecem o decidido apoio da comunidade interamericana. Ao utilizarmos os mecanismos de solução pacífica de controvérsias previstos em nossa Carta estamos demonstrando confiança na vitalidade e na importância do sistema interamericano e da própria OEA.

"O governo brasileiro estima que esses esforços devem prosseguir com o apoio de todas as nações americanas, e confia em que suas perspectivas de êxito tornem desnecessário encaminhá-los às instâncias formais de nossa organização. Para que possa alcançar resultados duradouros, esse processo político não deve comportar automatismos. Os esforços de negociação devem continuar e dirigir-se aos focos de intranquilidade e às suas causas mais profundas, originárias de desequilíbrios estruturais nos planos internos e externo. Na opinião do Brasil, o êxito dessas negociações dependerá da integral observância dos princípios da autodeterminação dos povos, soberania e dos Estados, respeito mútuo e convivência democrática.

"Por mais prementes, no entanto, que sejam os problemas da conjuntura, não podemos poupar esforços para estimular o exame e a solução de questões vitais para os países do continente, como a da promoção do desenvolvimento e a do estabelecimento de uma ordem econômica mais justa e estável.

"Nossa organização revelou extraordinária lucidez histórica ao fazer com que o relacionamento interamericano incluísse formas efetivas de cooperação no campo econômico-social. Ganharam, assim, nova e valiosa dimensão as tradicionais preocupações do sistema interamericano com a justiça, a liberdade e a paz. A reforma da Carta, materializada no Protocolo de Buenos Aires, refletiu a consciência dos governos deste hemisfério de que as desigualdades e

os desequilíbrios de nossas estruturas sócio-econômicas são responsáveis principais pela instabilidade política, e de que as insatisfações e inquietações das nações americanas traduzem a necessidade do estabelecimento de uma sociedade mais justa e humana.

"Nos últimos anos, os problemas econômicos da região acumularam-se e deterioraram-se perigosamente, causando a reversão dos níveis de desenvolvimento que alcançávamos com grande esforço. Considero insustentável a exacerbação do custo da dívida externa dos países em desenvolvimento, membros desta organização. Até agora não foram adotadas, no plano internacional, soluções adequadas e longo prazo, para um problema que põe em risco as mais lídimas aspirações de nossos povos. Em que pesem nossos esforços, não temos recebido, dos países credores, propostas capazes de absorver a complexidade desses problemas e de atender o mal maior do subdesenvolvimento.

"Há que reiterar nosso compromisso com a luta pelo desenvolvimento, não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento de promoção de justiça social e de bem-estar de nossas populações.

"Este é o desafio que a época nos coloca; para enfrentá-lo, contamos com a capacidade criadora de nossos povos e confiamos na cooperação internacional como instrumento para acelerar a superação das dificuldades que nos afligem.

"O momento exige maiores e mais claras responsabilidades no plano da cooperação econômico-social, acima e além de critérios estreitos ou indefinidos que obstam, travam ou impedem o cumprimento de ideais com os quais nossas nações se comprometeram, de forma inequívoca e entusiástica.

"Não pode nem deve ser subestimado o papel da OEA no cumprimento dos objetivos políticos e econômicos dos povos do hemisfério. A cooperação regional deve servir de estímulo para que cada um de nossos países encontre sua maneira própria e independente de afirmação nacional.

"Outro não tem sido o ânimo da política externa do Brasil, com projeção do esforço interno de democratização e desenvolvimento. No meu governo, empreendemos ação permanente para intensificar e aprofundar os contactos com as nações do hemisfério. Realizei visitas oficiais a muitas das nações aqui representadas, assim como tive a honra de receber muitos chefes de Estados americanos.

"Estimulamos os encontros regionais sobre dívida externa, tema que a justo título ganhou prioridade em nossa agenda diplomática.

"Apesar da modéstia de nossos meios, incentivamos todas as formas de cooperação pacífica. Demonstramos, com a construção da usina de Itaipu e a celebração do Acordo Tripartite sobre Itaipu e Corpus, que o potencial econômico de nossos países pode ser utilizado plenamente para o desenvolvimento de nossos povos.

"A diplomacia brasileira procura gerar confiança recíproca e estimula consulta frequente e informal. Favorecemos um diálogo interamericano mais maduro e consciente, porque fundado nas novas realidades do hemisfério e do mundo.

A assimetria desse diálogo — no qual cabe a uma das partes os ônus e as vantagens de seu status de superpotência — não diminui sua validade, sobretudo nos momentos em que o sistema interamericano sofre graves fraturas.

"O sistema interamericano, malgrado as insuficiências e as crises, guarda sua capacidade potencial de harmonizar posições, conciliar interesses, aplainar obstáculos e superar impasses, no intuito de manter relações que afastem as manifestações de poder, hegemonia e confronto.

"Permanece inalterável nossa disposição de responder às crises fazendo uso do patrimônio jurídico-político que esta organização representa. A história e as gerações futuras fariam de nós julgamento severo se, em razão de circunstâncias momentâneas, olvidássemos os preceitos basilares desta organização e as normas de direito que moldam seus vários instrumentos.

"Em meio às apreensões que as crises recentes suscitaram, a comunidade interamericana conduziu, com expressiva unanimidade, um brasileiro, o embaixador João Clemente Baena Soares, às altas funções de secretário-geral da organização. Desejo expressar nosso profundo reconhecimento pelo gesto da comunidade regional a que pertencemos.

"O momento que vivemos requer constância, fidelidade e inabalável adesão às causas da paz, desenvolvimento e cooperação no continente. Juntos, com ânimo construtivo, nos dedicamos ao progresso e bem-estar de nossos povos. Em condições de justiça social, igualdade soberana e respeito mútuo, cada um de nossos países deve contribuir, com a riqueza e variedade de sua experiência, para afastar tensões e conflitos e para enfrentar de forma solidária os problemas do continente.

"Declaro abertos os trabalhos do 14º período ordinário de sessões da Assembléia-Geral da Organização dos Estados Americanos".

Baena Soares

Depois do pronunciamento do presidente Figueiredo, o secretário-geral da OEA, embaixador Baeana Soares, defendeu o fortalecimento da organização e sua transformação em foro de negociações dos problemas continentais.

A primeira questão é da crise econômica que, segundo Baena Soares, "transformou-se de tema de especialistas em angústia das populações da América Latina e do Caribe". Nesse contexto, apresentou um quadro em que a OEA poderia cooperar na condução de "amplo debate sobre as sociedades nacionais e o estabelecimento de regras no campo comercial de interesse mútuo, assim como na previsão de bases financeiras que proporcionem condições para uma definição serena de nova estratégia de desenvolvimento".

Na parte política, afirmou que "observamos no hemisfério uma fase de fortalecimento do ideário democrático", esperando que "o amadurecimento democrático se faça sentir também no âmbito do relacionamento regional e possa estimular a consolidação das vias de uma convivência mais aberta e promissora" na América Central.

IBRI instituto brasileiro de relações internacionais